

Parlament und Abgeordneter in der staatlichen Willensbildung

Inaugural-Dissertation
der Juristischen Fakultät
der Friedrich-Alexander-Universität
zu Erlangen

Vorgelegt von
Burkhard Wellmann
aus Wilhelmshaven



Approbiert am: 18. 12. 1956

DISSERTATIONSDRUCK HANS TRILTSCH, WÜRZBURG

Referent: Prof. Voigt

Dekan: Prof Schwab

I. KAPITEL

Einleitung

Soviele Arten von Demokratie, sovielen Formen des Parlamentarismus; das Parlament ist die zentrale Institution einer demokratischen Verfassung. Von allen staatlichen Institutionen ist es den politischen Gegebenheiten am stärksten unterworfen; denn das Parlament ist der Ort, an dem die Machtfaktoren innerhalb des Staates einander gegenüber treten, um ihren Einfluß auf den Staat zu vergrößern, die staatlichen Machtmittel zu usurpieren und den Staat nach ihrem Bilde zu formen.

Je nach der Funktion des Parlaments in diesem immerwährenden Kampf zwischen der „Gesellschaft“ (im weitesten Sinne —) und dem Staatsapparat mit seinen Funktionären bestimmt sich die Art der Demokratie: von der vollkommenen Identifikation des Parlaments mit dem Staatsapparat — Volksdemokratie — bis zur Identität von Staat und Gesellschaft — konstitutionelle Monarchie — reicht eine Fülle von Zwischenstufen. Demokratie im engeren Sinne und Parlamentarismus kennzeichnen nur die Zwischenstufen, in denen das Parlament weder mit dem Staate noch mit der Gesellschaft identisch ist, vielmehr zwischen beiden steht und die Vielzahl soziologischer und anderer Ordnungen zum Staat integriert.

Damit steht das Parlament in der Mitte zwischen der nur in seiner Dynamik zu begreifenden politischen Entwicklung innerhalb der Gesellschaft und der zur Statik tendierenden Ordnung der staatlichen Verfassung.

Für die Methodik der Analyse des Abgeordneten ergibt sich daraus ein Doppelpes: weder die politische Betrachtungsweise, die den Abgeordneten als Objekt und Subjekt machtpolitischer Auseinandersetzungen zu begreifen sucht, noch die verfassungsrechtliche, die aus der formellen Verfassung und aus der verfassungsgeschichtlichen Gegebenheit den Entwurf des Abgeordneten adäquat. Weder der Ausgangspunkt im politischen Sein noch der im juristischen Sollen sind angemessen, sondern allein eine Methodik, die die Gegensätzlichkeit und Widersprüchlichkeit, zu denen die beiden Ausgangspunkte führen, in der vollen Schärfe ihrer Antinomie austrägt¹).

Aber nicht „Sein“ und „Sollen“, nicht die Fluktuation des Politischen und die Konstanz und Kontinuität der formellen Verfassung stehen einander gegenüber als in sich festgefügte Größen, sondern beide Seiten selbst lösen sich bei genauerer Untersuchung auf: Kontinuität und Tradition sind auch der Politik immanent, und die Verfassung ist nicht frei von einem prozessualen Moment.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß sich der Abgeordnete und

das Parlament nicht isoliert entwickelt haben, sondern zugleich und parallel mit allen anderen staatlichen Institutionen. Die komplexe, politisch-rechtliche Natur des Abgeordneten als Institution sowie das ihn kennzeichnende prozessuale Moment dürfen bei der Untersuchung von Stellung und Funktion des Abgeordneten daher nicht aus dem Blick gelassen werden.

Wenn nicht Zufall und Willkür die staatliche Entwicklung bestimmen, sondern eine durchgehende, alles umgreifende Gesetzmäßigkeit, so kann nur eine Interpretation des Abgeordneten gültig sein, die in der Wandlung seiner Aufgaben und seiner Stellung Tendenzen bloßlegt, die mit denen der gesamtstaatlichen Entwicklung korrespondieren.

Um ein Kriterium für die Richtigkeit der Analyse des Abgeordneten zu gewinnen, sei daher der Versuch unternommen, die gesamtstaatliche Entwicklung in großen Umrissen aufzuzeichnen und die sie bestimmenden Antriebsmomente bloßzulegen.

Die staatliche Entwicklung ist in Deutschland wie in jedem anderen Staat in großen Wellenbewegungen verlaufen; sie ist der ewige Wechsel zwischen mehr demokratischen und mehr absolutistischen Perioden²⁾³⁾. Sie kann begriffen werden als ein dialektischer Prozeß der Auseinandersetzung zwischen wenigen Ideen, die durch die Geschichte hindurch kaum einer Veränderung unterliegen. Der jeweilige Status eines Staates ist das Produkt aus diesen Ideen und den materiellen, nämlich den zivilisatorischen, ökonomischen und organisatorischen Bedingungen, die sie vorfinden.

Als die drei letzten großen Stadien dieses Prozesses sind zu erkennen: der absolutistische Staat des 17. und 18. Jahrhunderts, die konstitutionelle Monarchie des 19. Jahrhunderts als Auflösungsstadium des Absolutismus und Übergang zum Demokratismus, und schließlich der demokratische und zugleich totale Staat des 20. Jahrhunderts⁴⁾. Die hohe innere Konsequenz dieser Entwicklung kann hier nicht dargestellt werden; es genügt, in ihr als leitende Idee die Demokratisierung und Egalisierung zu erkennen — das wichtigste Anliegen der politischen Theorie seit den Tagen der Französischen Revolution.

In der konstitutionellen Monarchie gab es keinen Parlamentarismus, es gab nur ein Parlament; die Minister waren verpflichtet, das Parlament zu hören, aber sie brauchten die Forderungen des Parlaments nicht zu erfüllen⁵⁾. Die fürstliche Gewalt, und das kennzeichnet die konstitutionelle Monarchie, stand unangefochten über der Volksvertretung. Der Fürst bildete den eigentlichen Schwerpunkt der Verfassung und bestimmte die Richtlinien der Politik. Die Ministerverantwortlichkeit bestand nur zu dem Zwecke, um die Verfassungsmäßigkeit staatlicher Maßnahmen zu garantieren, nicht etwa bestand eine Verantwortung gegenüber dem Parlament. Der Minister haftete allein dem Fürsten⁶⁾.

Die eigentliche Aufgabe des Parlaments war es daher auch nicht, einen wie auch immer gearteten Anteil an der Macht zu verwalten, sich mit dem Fürsten in die Macht zu teilen, sondern es war seine Aufgabe, die

Alleinherrschaft des Volkes vorzubereiten. Mit dem Auftreten des Parlaments war das monarchische Prinzip bereits erschüttert. Wenn die Volksvertretung als Repräsentant des ganzen Volkes dem Monarchen gegenübertrat, so konnte dieser nicht mehr allein und absorptiv die politische Einheit des Volkes darstellen⁷⁾.

Dennoch machte die parlamentarische Ideologie lange Zeit keine Fortschritte. Nicht zuletzt deshalb, weil das Parlament selbst die Entwicklung verkannte. Das Parlament — Auslese von Bildung und Geist der Nation — glaubte, unter „Volk“ auch wieder die Gebildeten und Besitzenden verstehen zu müssen und verkannte das Gewicht des heraufkommenden vierten Standes, zu dem es keinen Kontakt gewann. Nur wenige Jahre konnte es scheinen, als sei das Parlament ein gleichrangiger Gegenspieler des Monarchen⁸⁾.

Im Kampfe gegen die Monarchie verbündeten sich der Liberalismus und der Demokratismus. Dieses Bündnis hielt, bis der Monarch überwunden war. Erst danach erkannte man recht eigentlich den tiefen Unterschied zwischen beiden Ideologien. Der Liberalismus war exklusiv; er identifizierte Bürgertum und Volk; seine Tendenz war anti-egalitär; sein Interesse galt dem Individuum⁹⁾¹⁰⁾, das er in seiner vollen Ungleichheit von anderen Individuen sah und dem er die Gleichheit politischer Rechte nur gewähren wollte, auf daß sich die menschliche Ungleichheit damit erst recht werde auswirken können.

Diese liberale Komponente der Demokratie lag — anfangs latent — in stetem Streit mit der „jakobinischen“ (Martini), der radikal-demokratischen Komponente, die in ihrer egalitären Tendenz nicht das Individuum, sondern das Kollektiv meinte. Der Radikaldemokratismus war die eigentliche und logische Konsequenz der Thesen von 1789. Er drückte aus, was die Massen empfanden und was ihnen schmeichelte; er besaß die Stoßkraft, um die Monarchie zu stürzen; ihm allein und nicht dem Liberalismus war es zu danken, wenn es zum echten Parlamentarismus kam.

In gleichem Maße nun, in dem der gemeinsame Kampf des Liberalismus und des Radikaldemokratismus gegen die Monarchie zum Erfolge führte, sprang die Kluft zwischen ihnen auf und verlor der Liberalismus, der an diesem Sieg nur mitbeteiligt war, an Boden. Hatte er Staat und Gesellschaft einander gegenübergestellt und einen staatsfreien Raum eifersüchtig gehütet, so büßte er mit jeder weiteren Ausdehnung des Staates auf Kosten der Gesellschaft, mit der wachsenden Hilflosigkeit der Gesellschaft und ihrem Angewiesensein auf den Staat an Einfluß ein. Vor allem aber die Ausdehnung des Wahlzensus im Jahre 1910 auf alle Bürger, die nach ihrem Alter überhaupt in Betracht kommen, brachte dem Demokratismus das zahlenmäßige drückende Übergewicht der breiten Massen.

Gerade die Geschichte des Wahlrechts verrät am augenfälligsten die Gegensätzlichkeit und latente Feindschaft zwischen Demokratismus und Liberalismus¹¹⁾. Etwas vereinfachend kann diese Feindschaft umschrieben werden mit dem Gegensatz zwischen der exklusiv-aristokratischen Haltung

des Liberalismus und der egalisierend-demokratischen des Demokratismus¹²⁾.

In der Folgezeit erforderte die politische Aktivierung der Massen andere Kommunikationsmittel zwischen der politischen Führung und dem Volke als in den Anfangszeiten des deutschen Parlamentarismus. Es sollten nicht mehr Gebildete durch Persönlichkeit überzeugt, sondern Wahlgefolgenschaften auf Parolen eingeschworen werden. Die Persönlichkeit des Mittlers zwischen der politischen Führung und den Massen — der Abgeordnete — verlor angesichts des immer stärkeren unmittelbaren Kontaktes der Führer mit dem Volke durch Presse, Kino, Rundfunk und Fernsehen zusehends an Bedeutung.

In einer gewaltigen Welle der Demokratisierung, die ihren Höhepunkt in der Weimarer Republik erreichte, waren die Massen in das politische Geschehen hineingezogen worden. Ihrer Herr zu werden, war die vorzüglichste Aufgabe.

Nach wie vor standen sich im Parlament Führerpersönlichkeiten gegenüber; aber, wie auf ein geheimes Übereinkommen hin, verlagerte sich die Auseinandersetzung aus dem Parlament ins Volk: das zahlenmäßige Gewicht der hinter den Parteiführern stehenden Volksmassen trat an die Stelle des Gewichtes der Argumente selbst. Nicht mehr die politische Einsicht und Vernunft weniger Gebildeter bestimmte den politischen Kampf, sondern das Niveau und die Urteilsfähigkeit der im Speziellen uninteressierten Millionen von Aktivbürgern.

Das Gesetz der Serie, des Bandes und des Massenkonsums, das im Gefolge der ersten ökonomischen Revolution die Wirtschaft zu beherrschen begann, wirkte sich auch im politischen Leben aus.

In der Politik bestimmen die Massenkommunikationsmittel die Kontakte zwischen den politischen Führungsschichten und der Masse. Entsprechend der großen „Reichweite“ dieser Kommunikationsmittel und der durch sie erreichten Allgegenwärtigkeit der Parteiführer wandelt sich das Gespräch zu einer einseitigen Propaganda. Der Aktivbürger ist zu einem passiven Objekt des meinungsbildenden Instrumentarismus der Parteien und des Staates geworden.

An späterer Stelle wird noch im einzelnen auszuführen sein, wie sich im Verlaufe dieses Jahrhunderts die vermeintlich für das Volk erkämpften Freiheiten und Rechte derart ausgewirkt haben, daß man daran zweifeln kann, ob noch ein wesentlicher Teil der Geschehnisse des Staates demokratisch, also durch das Volk bestimmt wird.

Neben der rein deskriptiven Darstellung des Abgeordneten in der staatlichen Willensbildung wird es die Aufgabe dieser Untersuchung sein, den allseitig optimalen Kompromiß zu bestimmen zwischen einem starken Einfluß des Volkes auf die Willensbildung (der zur Handlungsunfähigkeit des Staates tendiert) und der Stärke und Schlagkraft des Staatsapparates (die die Willensbildung „entdemokratisieren“, wie die Erfahrung lehrt). Die Frage lautet: welcher Grad und welches Maß an Demokratie sind im Augenblick durchführbar, ohne die Willensbildung zu zersetzen?¹³⁾.

II. KAPITEL

Spezielle Führungsprobleme in der heutigen Demokratie

In jedem Staat erweist sich das Führertum als eine unersetzbare Institution menschlichen Zusammenlebens, unabhängig von Staatsform und politischer Ideologie¹⁾. In den Demokratien war es lange Zeit problematisch, da es sich mit dem Postulat der Volkssouveränität kaum vereinbaren läßt. Die Entwicklung in den Demokratien führte jedoch bald — in dieser, wie in anderen Einzelfragen — zu der Einsicht, daß sich das Ideal der Herrschafts- und Führerlosigkeit nicht verwirklichen läßt. Es war nicht zu verkennen, daß die Herrschaft der Vielen über die Wenigen nicht ausschloß, daß wieder Wenige die Vielen beherrschten²⁾; zudem zeigte sich bald die Verflochtenheit der Abhängigkeiten zwischen Führung und Geführten: wer vermag zu entscheiden, wer in dem demokratischen System balancierter Unstabilität von Kollektiv- und Individualinteressen der Führer, und wer der Geführte ist?³⁾⁴⁾⁵⁾.

Und nicht darum geht es, wie weit das tatsächliche gegenwärtige Herrschaftsverhältnis zwischen der politischen Führung und den Massen mit einem liberal- oder radikaldemokratischen Dogma zu vereinbaren ist, sondern darum, ob die Demokratie in ihrer gegenwärtigen Form imstande ist, die dem Staate als Herrschaftsordnung entspringenden Führungsprobleme zu bewältigen.

Jede Zeit hat sich mit einem neuen Aspekt dieser Problematik auseinanderzusetzen. In diesem Jahrhundert erhält das Führungsproblem sein eigentümliches Kolorit durch die Totalität des Staatsapparates sowie das Fehlen einer staatstragenden Schicht. Der Staat ist auf Kosten der staatsfreien, autonomen Gesellschaft rapide gewachsen; die Daseinsvorsorge wurde zu einer fast ausschließlichen Angelegenheit des Staates. Nicht zuletzt hierdurch erlebte der Staat einen gewaltigen Machtzuwachs, noch verstärkt durch die Perfektionierung der Staatsapparatur, dem der einzelne nicht mehr zu entrinnen vermag.

Verschärfend tritt die Auflösung der politisch dominierenden, staatstragenden Schicht hinzu, wie sie der Adel in den europäischen Monarchien des 18. und 19. Jahrhunderts darstellte. Sie wird ersetzt durch eine im Ursprung inhomogene Gruppe zur Macht strebender Politiker. Um zusammenzufassen: die Entwicklung zum totalen Staat hat die staatlichen Aufgaben vervielfacht; die Schicht, die auf Grund von Tradition, Besitzstand und sozialem Ansehen sich dem Staatsdienst widmete und für einen kontinuierlichen Ersatz der Führungskräfte zu sorgen pflegte, ist weggefallen.

Dabei ist zu bemerken, daß die Existenz einer derartigen Schicht, die selbst aus einem harten Ausleseprozeß hervorgegangen ist, sich wie selbst-

verständlich der Politik und dem Staate widmend, die sicherste Gewähr für eine stetige, qualifizierte Staatsführung darstellt⁶). Heute ist die Staatsführung nicht mehr Privileg und Verpflichtung einer kleinen Gruppe, sie wurde zur Aufgabe und Verpflichtung des ganzen Volkes. Hierin liegt das eigentliche Spezifikum des Führungsproblems in der Demokratie⁷). An der Generationenfolge gemessen, haben sich die Wandlungen in der Führung allmählich vollzogen, sie umfassen die Zeitspanne Frankfurt (Paulskirche)—Weimar.

Betrachtet man allein die Umwälzungen in der Legislative, so wird deutlich, in welchem Maße heute die Auswahl der die Legislative bildenden Kräfte von der persönlichen Berufung und von der Faszination durch die Macht bestimmt wird. Aber wie immer eine Legislative sich bilden mag, ihre Wirksamkeit hängt davon ab, daß es ihr gelingt, eine in sich homogene, kontinuierliche Gruppe zu werden, der die Staatsführung anvertraut werden kann. Ganz unabhängig von der Notwendigkeit, die wachsenden Staatsaufgaben legislativer Art auf viele Schultern zu verteilen, mußte sich deshalb eine Gruppe herausbilden, die durch eigenes Ethos und eine neu sich bildende Tradition für eine Kontinuität der Staatsführung sorgen konnte. Diese Gruppe ist das Parlament in seiner Gesamtheit, das Abgeordneten-Kollektiv. Ungeachtet seines auf Initiative und Interessen des einzelnen abgestellten Ausleseprinzips, haben sich im Parlament Kräfte herausgebildet, die den Pluralismus von Abgeordneten-Individualitäten zu einer Einheit formen, die den Staat davor bewahrt, zum Spielball der Allzuvielen zu werden.

Mögen sich auch die Abgeordneten, als einzelne betrachtet, nach Mentalität und Bildung in großer Mannigfaltigkeit gegenüberstehen, die Abgeordneten in ihrer Gesamtheit zeigen ein Bild wachsender Homogenität. Die Unterordnung unter die legislativen Aufgaben, die Notwendigkeit parlamentarischer Arbeitsteilung, die Gebundenheit an Fraktion und Partei und nicht zuletzt die Erfahrung gemeinsamer Arbeit und gemeinsamer Nöte haben bewirkt, daß über alle trennenden Schranken von Fraktion und Partei hinweg das große Gemeinsame allen sichtbar wird: die Sorge und Verantwortung für das Gemeinwohl. Gerade eine von starken Persönlichkeiten gebildete Gruppe wie das Parlament, die sich als omnipotent empfindet, bildet sehr bald ein eigenes Ethos heraus, das die Abgeordneten zu einem „Korps“, zu einem solidarischen Kollektiv verschmilzt.

Nun ist allerdings das Abgeordnetenkollektiv eine nur schwer bestimmbare politische Größe. Die Schwierigkeit, es zu erfassen, beruht vor allem darauf, daß das Abgeordnetenkollektiv in Deutschland eine nur sehr kurze Geschichte hat. Denn erst seit 1918 sind die wichtigsten Voraussetzungen gegeben: gemeinsame Macht und Verantwortung.

Die deutschen Parlamente und entsprechend die einzelnen Abgeordneten vor und nach 1918 sind fast inkommensurabel: wurde das Bild des Abgeordneten vor 1918 bestimmt von der moralisch und intellektuell gleich

hochstehenden, unabhängigen, gebildeten, überwiegend bürgerlichen Abgeordnetenpersönlichkeit, so nach 1918 von den in mannigfachen Bindungen stehenden Partei- und Verbandsparlamentariern, deren intellektuelle Qualifikation wichtiger war als die moralische, deren Fähigkeit zur Zusammenarbeit und Loyalität gegenüber Partei und Fraktion Vorrang hatte vor der Fähigkeit zu eigenschöpferischer Tätigkeit, die nur zu leicht zu Eigenwilligkeit und Illoyalität führt, wie die Geschichte des konstitutionellen Parlamentarismus beweist.

War das Parlament im 19. Jahrhundert das Forum der öffentlichen Meinung, auf dem sich Weltanschauungen und politische Bekenntnisse gegenübertraten, und das nur in bescheidenem Maße einen Anteil an der Macht verwaltete, so ist heute das Parlament die zentrale Bühne, auf die die Interessen aller Schichten und Gruppen im Volke gerichtet sind, um ihren Anteil am Sozialprodukt und ihre materielle Besserstellung zu erzwingen.

Die Aufgabe des Parlaments hierbei wird an späterer Stelle zu untersuchen sein; in diesem Zusammenhang kommt es darauf an zu erkennen, in welcher Weise das Parlament der Forderung gerecht wird, aus den qualifiziertesten Führungskräften des Volkes eine geschlossene, sich sinnvoll ergänzende Körperschaft zu bilden, die den legislativen Aufgaben gewachsen ist.

Der bemerkenswerteste Vorgang dabei ist die parlamentarische Kooptation, die kollegiale Selbstergänzung gemäß den Bedürfnissen des Parlaments. Sie wirkt sich nicht so sehr auf die Zusammensetzung des Parlaments unter dem Gesichtspunkt der Parteizugehörigkeit aus — diese wird durch den Stimmanteil der Parteien in den Wahlen bestimmt — als vielmehr auf die politisch-technische Qualifikation der Abgeordneten.

Denn soll das Parlament arbeitsfähig sein, so muß es sich aus Mitgliedern zusammensetzen, die sich in das System parlamentarischer Kooperation und Arbeitsteilung sinnvoll einfügen. Daher kann keine Fraktion heute mehr darauf verzichten, durch Manipulationen der verschiedensten Art sich gerade die Abgeordneten zu sichern, deren sie bedarf; einerlei, ob gerade diese Abgeordneten den Wünschen der Wähler entsprechen oder nicht. Dementsprechend ist die Auswahl der Kandidaten schon lange dem Einfluß der Wähler entzogen — in England und anderen Staaten mit Mehrheitswahlsystem so gut wie in den kontinentalen Staaten mit Proportionalwahlsystem. Die parlamentarische Kooptation — deren Verfahrensweise an späterer Stelle noch zu beschreiben sein wird — wird im Ergebnis dem Macht- und Bedeutungszuwachs, den das Parlament erfahren hat, gerecht. Denn mag auch der Abgeordnete an Ansehen und Gewicht in der öffentlichen Meinung Deutschlands außerordentlich verloren haben — vor allem in der Weimarer Zeit —, so ist er doch heute der Träger der Körperschaft, deren Funktionieren über den Bestand des Staates entscheidet. So sehr es not tut, sich über die wachsende Bedeutung der Verbände und Gruppen, der modernen „Stände“ im Staat, keinen

Zweifeln hinzugeben, so sehr hieße es die Realitäten mißdeuten, wollte man aus der Stärke der Verbände einen Bedeutungsschwund und Machtverlust des Parlaments herauslesen. Das Gegenteil ist der Fall.

Je größer Macht und Einfluß der Gruppen sind, um so notwendiger ist ein souveränes Parlament als Hüter der gesamtstaatlichen Ordnung, die vor allem ihm anvertraut ist. Daß es sich dabei nicht nur um eine Forderung, sondern auch um eine Realität handelt, wird noch zu beweisen sein.

Die Auffassung Werner Webers und Martinis, die Freiheit in der Bundesrepublik beruhe nur auf dem noch unentschiedenen Kampfe der Verbände um die Macht, wenn dieser Kampf zugunsten eines Verbandes oder einer Verbandsgruppe entschieden sei, wandle sich die Freiheit in die Diktatur des Verbandes⁸⁾⁹⁾¹⁰⁾, ist nur dann richtig, wenn man das Parlament außer Betracht läßt oder seine Fähigkeit bezweifelt, diesen Machtkampf auszubalancieren. Das Machtstreben der Verbände ist solange unschädlich, als es nicht die staatliche Macht selbst zu usurpieren sucht, sondern gegenüber der staatlichen Macht, vertreten durch Regierung und Parlament, um Berücksichtigung der Verbandsinteressen sich bemüht, und sich dabei darauf verwiesen sieht, den Wunsch nach Vergrößerung seines Anteils am Sozialprodukt und nach Verbesserung seiner Position in der sozialen Ordnung am Gemeinwohl zu rechtfertigen.

Ein starkes Parlament setzt eben dieses Gemeinwohl, dessen Hüter es ist, zum Kriterium der Legitimität der Verbandsinteressen und beraubt sie damit der gefährlichsten, die Einheit des Staates bedrohenden Wirkung: des regellosen, anarchischen Kampfes um die Staatsgewalt selbst. Bei einem funktionierenden Parlament ist der Machtzuwachs eines Verbandes nicht unmittelbar und auf Grund direkten Kampfes vom gegnerischen Verband zu erlangen, sondern durch den quasi „richterlichen“, der Gemeinschaft aller Staatsbürger verpflichteten Spruch des Parlaments.

Zum Beweise mag dienen, daß die Anstrengungen der Verbände in Erkenntnis der wahren Machtlage sich auf das Parlament konzentrieren. Die Verbandspropaganda in der öffentlichen Meinung sucht den Nachweis zu führen, daß gerade die Erfüllung ihrer Forderungen durch das Parlament das allgemeine Wohl fördert und die Stabilität der staatlichen Ordnung stützt. Diese Propaganda läßt sich auch nicht als schlechthin lügnerisch abtun. Es gibt genügend Beweise dafür, daß die Verbände in wachsendem Maße begreifen, daß bei der heutigen Verflochtenheit aller wirtschaftlichen und sozialen Gruppen ein Machtzuwachs bei einer Gruppe, der die vitalen Interessen einer anderen verletzt, sehr bald auf die Gesamtordnung und damit auch auf die vermeintlich gestärkte Gruppe destruierend zurückwirkt, daß er das Gleichgewicht, die Arbeitsteilung und das Zusammenspiel innerhalb der Ordnung stört und damit alle schädigt.

Mit wachsender Einsicht in die Anfälligkeit und Verletzlichkeit des modernen Industriestaates wächst die Bereitschaft, einen neutralen Richter

über die Machtverteilung anzuerkennen und in der Auseinandersetzung mit ihm die legalen Spielregeln zu beachten.

Es kommt hinzu, daß die Öffentlichkeit gerade für die Frage, wieweit das Streben eines Verbandes legitim ist und nicht ausschließlich nackten Sonderinteressen dient, ein geschärftes Ohr gewonnen hat und im Verein mit Parlament und Regierung stark genug ist, den Druckmitteln einer Gruppe Widerstand entgegenzusetzen.

Es darf ferner nicht übersehen werden, daß der Schärfe der Auseinandersetzung dadurch die Spitze genommen ist, daß die Verbandsinteressen sich nur noch in geringem Maße auf emotionale Bindungen innerhalb der Verbände zu stützen vermögen: der Kampf der „Arbeiterklasse“ gegen die „Kapitalisten“ ist gefühlsbetonter und dementsprechend härter und leidenschaftlicher als die Auseinandersetzung der „Sozialpartner“, kurz, die wachsende Homogenität des Volkes im Zuge der Egalisierung von Einfluß, Vermögen, Bildung und Aufstiegschancen des einzelnen sowie die Überlebtheit von Weltanschauungs- und Interessenparteien hat die Verbände vorwiegend darauf verwiesen, materielle Interessen mit rationalen Argumenten zu vertreten, hat aus einem Gegeneinander von zuweilen offensichtlicher wirtschaftlicher Unvernunft einen vorwiegend intellektuellen Interessenstreit werden lassen, der dann auch durch intellektuelle Mittel gesteuert werden kann.

Das Parlament nun stellt das Forum dar, auf dem die Gruppen und Verbände vor der Öffentlichkeit, der öffentlichen Meinung, den Nachweis zu führen suchen, daß gerade ihre Forderungen den Staat als Ganzes zu fördern vermögen. Und die Tatsache, daß gerade die Abgeordneten — und nicht etwa zur Sitzung delegierte Verbandsvertreter — die Verbandsinteressen wahrnehmen, was auf den ersten Blick so bedenklich erscheinen mag, beweist die echte Funktion und Macht des Parlaments und bildet eine relativ sichere Barriere gegen die Usurpation des Staates durch die Verbände. Denn der Abgeordnete ist eben dadurch, daß er die Verbandsinteressen wahrnimmt, um deswillen nicht zum Verbandsvertreter geworden mit dessen Einseitigkeit und Parteilichkeit, weil er in einem Ordnungsgefüge steht, das die ausschließliche Hingabe an die Sache eines Verbandes unmöglich macht. Denn die Parteien haben sich im wesentlichen von den Verbänden losgelöst, sie sind jeweils mehr als nur der Anwalt eines Verbandes.

Schon die kleine Zahl der Parteien und die Vielzahl der Verbände, die ihnen gegenübersteht, verbietet es den Parteien, sich ausschließlich einem Verband zuzuwenden. Selbst bei der SPD, die nach ihrer Tradition mit dem größten Bevölkerungsteil verbunden ist, den Massen unselbständiger Arbeiter und Angestellter, ist die veränderte, erweiterte Blickrichtung unverkennbar. Keine Partei kann es sich heute noch erlauben, irgendwelche Bevölkerungskreise als potentielle Wahlgefolgschaft zu ignorieren oder gar gegen sie zu polemisieren. Steht aber eine Partei in einer vielfachen Verflochtenheit mit mehreren Verbänden, deren Interessen einander wider-

sprechen, und muß sie erkennen, daß die gleichen Verbände auch in den gegnerischen Parteien Einfluß besitzen, so kann der Abgeordnete als Mandatar seiner Partei nicht mehr einseitig Verbandsinteressen wahrnehmen — wie es noch im Weimarer Reichstag an der Tagesordnung war —, sondern hat einen Ausgleich zu suchen.

Da es an der direkten Vertretung der Verbände im Parlament fehlt, da diese direkte Vertretung eines Verbandes durch eine Partei die politische Einflußlosigkeit dieser Partei bedeutete, müssen sich die Verbände darum bemühen, durch Verstärkung ihres Einflusses auf alle Parteien die Widerstände, die sich in jeder einzelnen Partei infolge des Vorhandenseins von gegnerischen Verbandsinteressen auf tun, zu kompensieren.

Es bildet sich damit ein wirres, kaum überschaubares und steter Wandlung unterworfenen Geflecht von Beziehungen, Einflüssen, Abhängigkeiten und Versprechungen, das alle Parteien und Verbände miteinander verquickt. Im Ergebnis führt dies zu einer Entschärfung und Neutralisierung der Verbandsinteressen, die jeweils durch den politischen Kurs der betreffenden Partei, die in der Partei wirkenden Gegeninteressen und die Vereinbarkeit der Interessen mit dem Gemeinwohl modifiziert werden.

Nicht der unentschiedene Kampf der Verbände garantiert die Freiheit, so ließe sich vereinfachend formulieren, sondern die Stärke des Parlaments als Anwalt und Richter dieser Auseinandersetzung garantiert die Freiheit. Und die Stärke des Parlaments, so war zu erkennen, beruht im wesentlichen darauf, daß die Verbände als die realen Potenzen im Staat — dies kann nicht geleugnet werden — mit seiner zunehmenden Komplizierung an Zahl so gewachsen sind, daß ihre direkte Vertretung gemäß ihrem Bevölkerungsanteil im Parlament — d. h. also durch eine eigene Interessengruppe — sie zur Einflußlosigkeit verdammt, sie somit zwingt, sich nicht selbst zu vertreten, sondern sich durch möglichst viele Parteien im Parlament vertreten zu lassen —, damit dem Parlament wohl oder übel echte Macht zugestehend.

Nunmehr läßt sich das wesenhaft Neue in der Führungsproblematik der heutigen Demokratie wie folgt umschreiben:

1. Auf Grund des tatsächlichen Unvermögens der realen Machtfaktoren innerhalb des Staates (Verbände), die Staatsgewalt untereinander und unmittelbar zu verteilen, hat das Parlament an Macht und repräsentativer Würde derart gewonnen, daß es — obwohl ihm keinerlei unmittelbare Macht zur Seite steht — eigenverantwortlich und relativ sicher vor den Übergriffen der Verbände die Geschicke des Staates zu bestimmen vermag.

2. Im Wege parlamentarischer Kooptation gelingt es dem Parlament, die für seine Aufgabe qualifizierten Politiker nach eigenem Urteil auszuwählen.

3. Die parlamentarische Solidarität, nicht zuletzt gestärkt durch die gemeinsame Abwehr der Verbandsinteressen, sowie die Möglichkeit der Selbstergänzung führen zur Bildung eines Abgeordneten-Kollektivs, das der durch Kontinuität und Sachkenntnis ausgezeichneten Exekutive als annähernd gleichwertiger Partner gegenübertritt.

4. Im Gegensatz zur Weimarer Zeit hat das Parlament, dank der geringen Zahl und der Konstanz der einflußreichen Parteien, die Fähigkeit gewonnen, Regierungsprogramme langfristig zu planen und dem dynamisch-dialektischen Prozeß der Willensbildung die Inkonstanz und die abrupten Kursänderungen zu nehmen.

III. KAPITEL

Die Verbände in der staatlichen Willensordnung

Im zweiten Kapitel sollte der Nachweis geführt werden, daß die Verbände infolge ihrer Vielzahl und ihrer widerstreitenden Interessen nicht imstande sind, die staatliche Willensbildung untereinander auszumachen, sondern auf das Parlament angewiesen sind, dessen Stellung damit stärkend¹⁾.

Aus der Tendenz, die zweifellos auch heute noch besteht, den Parteienstaat in ein Mosaik festorganisierter Interessengruppen zu verwandeln, folgte Kelsen im Jahre 1929, die staatliche Willensbildung sei nur ein Kompromiß widerstreitender Gruppeninteressen, sie erreiche nicht die Bildung eines überparteilichen Gesamtwillens; demgemäß sei das Parlament nur ein sozial-technisches Hilfsmittel, das notwendig ein getreues Spiegelbild der Gruppeninteressen sein müsse — das Proportionalsystem somit das gegebene Wahlverfahren²⁾. Mag diese Analyse für Weimar zutreffen —, heute kann nicht mehr davon gesprochen werden, daß die Gruppen die Bildung des Gemeinwillens vereiteln. Den Einfluß der Verbände auf die Willensordnung jedoch gilt es noch eingehender zu untersuchen.

Zuerst ein Wort zur Vielzahl der Verbände. In und um Bonn gibt es heute zirka 400 Büros von Verbänden und Organisationen, darunter allein 86 Bundesverbände³⁾. Diese staunenswerte Zahl reicht von der „Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände“, die Industrie, Landwirtschaft und Handwerk in einer Dachorganisation zusammenfaßt und daher selbst wieder in die vielseitigsten Interessengruppen aufgespalten ist, über die Gewerkschaften, den Deutschen Bauernverband, die Handwerkskammern, den Deutschen Beamtenbund bis zum Hotel- und Gaststättenverband und zum Deutschen Hausfrauenbund.

Alle größeren Bundesverbände, die wie die Gewerkschaften und die Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände sich in eine Fülle von Einzelorganisationen auflösen, deren Interessen oftmals widerstreiten, werden immer wieder durch ihre eigene Inhomogenität lahmgelegt: fordert beispielsweise eine Grundstoffindustrie Zollschutz für den Grundstoff, so fordern die auf diesem Grundstoff aufbauenden Fertigwarenindustrien Liberalisierung (oder auch umgekehrt) — je nach der Stärke und Leistungsfähigkeit der betreffenden Industrie auf dem internationalen Markt.

Eine weitere Schwächung der Verbände bedeutet die vielfache Zugehörig-

keit eines jeden Staatsbürgers zu mehreren Organisationen. Es gibt keinen einzigen Bürger, geschweige denn eine Firma, die bedingungslos die Interessen eines Verbandes vertreten könnten⁴⁾, denn ihre Interessen konzentrieren sich nicht in einer Organisation, sondern in mehreren. Und nur materielle Einzelinteressen sieht der Staatsbürger in einer Organisation vertreten, er steht damit in einer Vielzahl von Abhängigkeiten, die über seinen Willen, sofern und soweit er auf den Staat als Gesamtordnung gerichtet ist, nicht das mindeste aussagen. Verbände— das bedeutet äußerste Spezialisierung nach dem Gesichtspunkt materieller Einzelinteressen; Staat — das ist die Ausschaltung dieser Einzelinteressen und die Aktivierung des Gemeinwillens im einzelnen.

Daß schließlich die Politik der Verbände nicht immer dem Willen der Verbandsmitglieder entspricht und nur zu oft eine Politik der Funktionäre ist, bedarf keiner weiteren Erwähnung.

Für die Frage, welchen Einfluß die Verbände auf die staatliche Willensbildung haben, ergibt sich somit, daß die Mehrzahl der Organisationen — mit Ausnahme z. B. der katholischen Kirche und des Gewerkschaftsbundes — weder gewillt noch fähig ist, über die Vertretung spezieller, vor allem wirtschaftlicher Interessen hinauszugehen; sie sehen ihre Aufgabe darin, in Einzelfragen ihren Einfluß auf das Parlament geltend zu machen.

Und darin nun liegt die politische und soziale Funktion der Verbände: das Parlament in seiner Arbeit an der sozialen und rechtsstaatlichen Ordnung durch die Darstellung der jeweils von einer legislativen Maßnahme bedrohten Sonder- und Individualinteressen zu unterstützen. Denn ohne die sozialen Gruppen und ihre Interessenverbände wäre es kaum möglich, die für die Gesamtinteressen gleichermaßen wichtigen Interessen der einzelnen Berufs- und anderen Bevölkerungsgruppen zur Geltung zu bringen. Das Parlament allein wäre nicht imstande, die Vielfalt der Anliegen zu erkennen, alle Auswirkungen einer legislativen Maßnahme vorauszusehen⁵⁾; hier hilft die Flut der Denkschriften, Vorschläge und Proteste, die sich über das Parlament ergießt, sowie eine Materie auf der Tagesordnung erscheint.

Es zeigt sich somit, daß die Verbände in dem Maße, in dem sie an Gefährlichkeit für die staatliche Ordnung und insbesondere für die staatliche Willensbildung verloren haben, der wachsenden Kompliziertheit der staatlichen Organisation entsprechend eine echte Funktion innerhalb des Ganzen gewonnen haben.

Damit erweist sich auch der Webersche Vergleich der heutigen Verbände mit der mittelalterlichen Ständeordnung als nicht stichhaltig. Webers Frage: Ist es „unser Schicksal, in die politische Rolle des Mittelalters hinabzusinken ... sollen wir für uns das Zeitalter der Demokratie für beendet erklären?“⁶⁾, enthält eine Überbetonung der Ähnlichkeiten, die die grundlegenden Unterschiede übersieht. Der moderne Ständestaat hat mit dem mittelalterlichen kaum etwas gemeinsam.

Die mittelalterlichen Stände waren exklusiv; ihre Angehörigen befanden

sich in wirtschaftlich und kulturell sehr ähnlicher Lage; noch mehr wurden sie zusammengehalten durch das Bewußtsein ihrer Gemeinsamkeit, das „ständische Bewußtsein“. An alledem fehlt es heute: ein jeder Staatsbürger gehört einer Mehrzahl von einander widerstreitenden Gruppen an; die Mitglieder einer Gruppe stellen durchaus nicht die gleichen wirtschaftlichen und politischen Forderungen, und schließlich gibt es ein wirksames, alles Trennende überwindendes ständisches Bewußtsein nicht mehr — wenn auch materieller Gruppenegoismus diese Gemeinsamkeit oftmals vortäuscht. Materieller Gruppenegoismus ist aber etwas ganz anderes als ständisches Bewußtsein, er zerfällt, sowie er Opfer fordert, und bei der Inhomogenität der Gruppen erfordert er stets Opfer vom einzelnen, der eine Reihe seiner Interessen von anderen Gruppen vertreten sieht, die unter Umständen völlig Gegensätzliches fordern. Außerdem sind die Bindungen zwischen den heutigen „Ständen“ derart subtil und eng, wie bereits dargestellt, im Gegensatz zu der weitgehenden Autonomie der mittelalterlichen Stände, und ist das Wohl der einen Gruppe unmittelbar dem Wehe der anderen benachbart und ausgesetzt, so daß sich aus den Verbänden der modernen Demokratie politisch und wirtschaftlich gänzlich andere Folgerungen ergeben als aus den mittelalterlichen Ständen für die damalige Ordnung. Die mangelnde Homogenität der heutigen Verbände in sich lähmt naturgemäß ihre gegen die staatliche Einheit gerichteten Bestrebungen.

Der moderne Mensch sieht die Vielfalt der Gruppen sehr realistisch. Er fühlt sich von keiner Gruppe repräsentiert, vielmehr sieht er die Vielfalt des Volkes und der Interessen sich widerspiegeln in der Vielfalt der Vertretungsverbände. Er begreift die Einheit der Nation in der Vielfalt der Volksschichten, Gruppen und Verbände. Von der demokratiezerstörenden Wirkung der Verbände läßt sich, so scheint es, nur in einer kranken Demokratie reden, deren Parlament über keine den Gruppen überlegene Autorität und Würde verfügt.

Als Mittler und Organe in der staatlichen Willensbildung vermögen die Verbände nicht zu dienen. Der Prozeß der Konzentration, der sich zwischen den Wählern und dem Parlament vollzieht, könnte durch sie nur gestört werden, aber als technisches Hilfsmittel der Legislative sind sie unersetzlich.

IV. KAPITEL

Volkswille und Volkssouveränität

„Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“ (Art. 20 II 1 GG). Dieser Satz proklamiert die Souveränität des Volkes — Basis der Demokratie schlechthin¹⁾ —, er proklamiert die Heiligkeit und Unantastbarkeit des Volkswillens. Hinter diesem, in der Demokratie fast zu selbstverständlichen Bekenntnis des Grundgesetzes zum Primat des Volkes — *populus major*

principe —²⁾ verbirgt sich aber die Achillesferse der Demokratie, von hier bezieht jeder Angriff gegen die Demokratie seine Nahrung.

Seit den Tagen der französischen Revolution ist der Begriff „Volk“ polemisch denaturiert. Im Kampf gegen den Absolutismus, gegen die Souveränität des Fürsten wurde das Volk zum Gott, sein Wille zum heiligen Gesetz — Volkes Stimme ist Gottes Stimme! —³⁾. Volk — das war nicht eine irrationale, dem bloßen Sein angehörende Größe, war nicht ein ideales, überzeitliches Sein, sondern Volk war zugleich die Masse der lebenden, handelnden Bürger. Diesem polemischen Volksbegriff ist ein starkes Element des Absoluten und Unbeschränkaren eigen, er proklamierte ein Gottesgnadentum des Volkes: ein Postulat, das heute gänzlich inakzeptabel ist⁴⁾⁵⁾. Der antithetische Charakter des Begriffes der Volkssouveränität, der der fürstlichen Souveränität entgegengestellt wurde, scheint unverkennbar⁶⁾.

In der Polemik der Fürsten dagegen, im Kampfe des Absolutismus, des Aristokratismus und — wenn auch oftmals uneingestanden — des Liberalismus gegen die Herrschaft der Vielen, wurde „Volk“ zum Inbegriff der inaktiven, uneinsichtigen, desinteressierten und inkompetenten Massen, „Volk“ gleich „Straße“, „Plebs“. Charisma und Gottesgnadentum einerseits — Volk als breite Masse, als „Objekt einer psychotechnischen Maschine“ (Schumpeter) andererseits.

Da das mit dem meisten Zündstoff beladene Kapitel der Demokratie, die Bildung des Staatswillens, im Willen und der Souveränität des Volkes seinen Ausgangspunkt nimmt, kann es nicht geschrieben werden ohne das Bemühen um die größtmögliche Klarheit darüber, was das Wort „Volk“ eigentlich meint. Es gilt, den Volksbegriff zu entpolemisieren, zu versachlichen. Dabei erweist sich, daß beide polemische Begriffe dort ihre Schärfe und Prägnanz haben, wo sie die Schwäche der gegnerischen Position aufweisen.

Der Begriff des Volkes ist notwendig doppeldeutig. Das Volk, von dem die Staatsgewalt den Parteien überantwortet wird, das sich der Parteien und der Legislative bedient, um seinen Willen vollzogen zu sehen, kann nur ein lebender, handlungsfähiger Körper sein, letztlich selbst ein Organ, mit einer fest umrissenen Funktion innerhalb der staatlichen Ordnung.

Das charismatische Volk dagegen, dem in der Tat die Aura der Heiligkeit und ein absoluter Wert zukommen, ist das die Zeiten überdauernde, jenseits aller Zeit stehende und einer jeden Zeit sich als ein zu Verwirklichendes aufgebendes ideales Sein. Das deutsche (oder jüdische, oder amerikanische) Volk! — das bedeutet gleichermaßen den geschichtlichen Entwurf eines Volkes außerhalb der Zeit und die konkrete Gestalt innerhalb der Zeit. Diese Doppeldeutigkeit ist dem Begriffe immanent und kann nicht umgangen werden.

Im folgenden sei daher, da beide Volksbegriffe sich als rechtlich bedeutsam erweisen werden, unter Volk das überzeitlich Irrationale verstanden. Das Volk als zeitliche Größe, als handelnder Körper, sei als Staatsvolk

bezeichnet. So kann vermieden werden, mit dem gleichen Begriff einmal den „fernen Gott der demokratischen Legitimation“ (Werner Weber)⁷⁾ und dann das Volk als Organ neben anderen Organen zu bezeichnen — ein Sprachgebrauch, von dem das Grundgesetz nicht frei ist⁸⁾.

Was den Begriff der Volkssouveränität betrifft, so haftet ihm wie dem der Fürstensouveränität der Charakter des Absoluten an. Solange diese Souveränität dem Volke, also dem überzeitlichen, idealen Sein zugerechnet wird, kommt ihr zwar keine politische Realität unmittelbar zu, aber als Sendung und Auftrag an die Lebenden kehrt sie sich vom Volke in den politischen Tageskampf zurück, ihm damit Würde und bleibende Bedeutung verleihend.

Souveränität dagegen als Attribut des Staatsvolks, als Allmacht der Masse hat sich als höchst bedenklich herausgestellt. Die „Masse“ partizipiert am Volke nicht mehr als die „Eliten“. Wenn die Eliten einzig und allein dazu da wären, um den Willen der Masse zu realisieren, so würde das überzeitliche Volk als Ziel, als Entwurf und als Aufgabe dem Blick völlig entwinden. Vermag das Charisma eines politischen Führers echter Anspruch zu sein, so ist das Charisma der Vielzuvielen, der anonymen Masse doch ohne jeden Inhalt⁹⁾.

Letztlich dienen dem Volke alle Staatsbürger; die Frage ihrer jeweiligen Funktion ist dabei grundsätzlich zweitrangig. Für wie bescheiden immer man den Anteil der Aktivbürger an den staatlichen Willensakten halten mag (in Wahrheit ist er nicht gering), je spezifischer dieser Anteil den Fähigkeiten und der Verhaltensweise der Aktivbürger angepaßt ist, um so funktionsgerechter und im Ergebnis sachgemäßer und damit auch demokratischer ist die Willensbildung. Überall wächst die Einsicht in die sachliche Inkompetenz der breiten Masse bezüglich all der Entscheidungen, die über die Grundfragen der Politik hinausgehen. Aus dieser Einsicht sollte die Folgerung gezogen werden, daß man der Demokratie in den Rücken fällt, wenn man sie infolge der Überschätzung der Fähigkeiten und Einsichten des Wählers funktionsunfähig macht.

Die Volkssouveränität, wie sie das Grundgesetz proklamiert, die nur im Zusammenhang mit den Normen interpretiert werden kann, die die Funktionen der Aktivbürger umschreiben, kann nicht anders verstanden werden als das Bekenntnis, daß alles staatliche Handeln im Dienste des ewigen Volkes zu geschehen habe und daß dieses Handeln legitimiert sein müsse durch das Vertrauensvotum der Mehrheit der das Stimmrecht ausübenden Bürger¹⁰⁾¹¹⁾. Die Volkssouveränität wird damit vermittelt durch die Eliten des „suffrage universel“¹²⁾.

Ohne diese Vermittlung gäbe es die Volkssouveränität nur als direkte Aktion des Widerstandes — wozu das Staatsvolk ohne die Eliten allenfalls fähig wäre¹³⁾.

Wenn Volksgeist und Volkswille auch reale Größen sind, wenn auch jeder einzelne von der Geburt an von ihnen geprägt wird, wenn auch Sprache, Kunst, völkische und staatliche Geschichte immerwährender Aus-

druck dieses Volkes sind¹⁴⁾, so bedarf es doch der Eliten, bedarf es der einzelnen Persönlichkeit, um dem Volksg Geist und dem Volkswillen Ausdruck zu verleihen¹⁵⁾, denn das Staatsvolk als amorphe Masse ist hierzu nicht imstande.

Schließlich ist das Staatsvolk insgesamt, sowohl die Massen wie die Eliten umfassend, nur der zeitliche Repräsentant des Volkes und von ihm qualitativ unterschieden¹⁶⁾.

Mit dieser Trennung von Volk und Staatsvolk tritt eine vermeintliche Schwierigkeit auf: gibt es überhaupt noch einen Volkswillen, wenn das Volk als nicht handelnde, überzeitliche Größe gesehen wird, das selbst keinen Willen zu äußern vermag, und wenn dem Staatsvolk die Fähigkeit bestritten wird, den Willen des Volkes äußern zu können? Es scheinen die Angriffe recht zu haben, die die *volonté générale* für eine Utopie erklären, gebunden an die, ebenfalls utopische Voraussetzung der Homogenität des Volkes.

In dem heftigen Streit für und wider die *volonté générale* gibt es bezeichnenderweise kaum eine Stimme, die über das Bekenntnis zu ihr hinaus konkret ihr Wesen zu bestimmen vermöchte¹⁷⁾¹⁸⁾, dagegen leugnen zahlreiche Stimmen die *volonté générale* schlechthin¹⁹⁾²⁰⁾. Die Divergenz der Willen und Interessen der Gruppen innerhalb des Volkes ist zu augenfällig, als daß man eine intellektuelle Übereinstimmung im Willen erwarten dürfte. Dies zu versuchen ist von vornherein aussichtslos.

Und dennoch gibt es die *volonté générale*; es sei der Versuch unternommen, ihr Wesen zu bestimmen.

Die *volonté générale*, so war bereits gesagt, steht nicht in Beziehung zum intellektuellen, rationalen Willen des einzelnen und darf nicht verstanden werden als bewußte, positive politische Initiative aller²¹⁾. Auch scheint allein der Versuch von Leibholz und anderen²²⁾, zum Gemeinwillen über das Prinzip der Identität zu gelangen, aussichtsreich. Denn nur dort und insoweit ist eine Übereinstimmung im Willen möglich, als durch das Bewußtsein der Identität aller die einzelnen zu untrennbaren Teilen eines Organismus verschmolzen werden, der nur einen Willen haben kann. Und diese Verschmelzung zu einer Einheit tritt im völkischen Kollektiv-Unbewußten ein — doch hierzu später.

Auch Rousseau ging davon aus, daß die *volonté générale* nur im wahren Staat möglich sei, der keine Parteien, keine religiösen Verschiedenheiten, keine wirtschaftlichen oder sonstigen Sonderinteressen kennt²³⁾. In diesem „wahren“ Staat, also einem utopischen Staat (wofür ihn auch Rousseau selbst gehalten haben wird), gäbe es eine *volonté générale*, die sich in Übereinstimmung befände mit den intellektuellen Urteilen aller Bürger.

Aber auch in den wirklichen Staaten, die in fast so viele Individualinteressen aufgespalten sind wie sie Staatsbürger haben, gibt es eine durchgehende Homogenität, gibt es die Identifikation des einzelnen mit der Gesamtheit, gibt es somit auch eine *volonté générale*: nämlich im Kollektiv-Unbewußten, das für die praktische Politik keineswegs ungreifbar und

bedeutungslos ist. Nicht nur die Massenpsychologie, sondern auch die politische Wissenschaft begreift in wachsendem Maße die Bedeutung dieses Kollektivbewußtseins für das Handeln eines jeden einzelnen. Große Staatsführung hat es zu allen Zeiten verstanden, an die kollektiven Wünsche und Sehnsüchte der Völker zu appellieren, die kollektive Einheit auch ins Rationale hineinwirken zu lassen und die Einzelinteressen immer wieder vergessen zu machen. (Es sei hingewiesen auf die in diametralem Gegensatz zu den Einzelinteressen stehende überwältigende Opferbereitschaft, die die Völker in Kriegszeiten wie selbstverständlich zeigen.)

Wenn allerdings verantwortliche Staatsführung von der Mobilisierung des Kollektivbewußtseins nur Gebrauch macht, um die zeitliche Gestalt des ewigen Volkes zu realisieren, um den Entwurf des Volkes auszuführen, wenn sie der *volonté générale* Ausdruck zu verleihen sucht, so macht die Demagogie von der Möglichkeit, das Kollektivbewußtsein anzusprechen, nur Gebrauch, um das Machtstreben der Demagogen zu befriedigen.

Hier zeigt sich, daß wohl ein einheitlicher Wille des Volkes vorhanden und realisierbar ist, daß ihm aber nicht die Erkenntnis zur Seite steht, ob dieser Wille mißbraucht wird oder nicht. Die Geschichte liefert fortlaufend Beweise dafür, daß das Staatsvolk nur retrospektiv zu erkennen vermag, ob die Ausübung der Macht im Dienste des Volkes und zu seinem Nutzen erfolgte, oder ob sie den Machtansprüchen der Gewalthaber allein diene. Vorausblickend ist das Staatsvolk hoffnungslos blind, es ist auf die Einsicht und die moralische Lauterkeit der Eliten angewiesen, da es selbst weder über politisch-sachliches Urteilsvermögen noch über politische Phantasie verfügt — beides Voraussetzungen dafür, um eine zukünftige Entwicklung beurteilen zu können. Auch die Geschichte des „Dritten Reiches“ beweist, daß das Staatsvolk die Qualität einer Staatsführung vorwiegend danach beurteilt, was diese Staatsführung in der Vergangenheit bewirkt hat.

Im übrigen kann nur die Warnung Leonard Nelsons, schon im Jahre 1919 ausgesprochen, wiederholt werden, daß man sich nicht darauf verlassen darf, daß der Volkswille, verstanden als der Wille der Massen, immer auf Recht und Freiheit gerichtet sei²⁴).

Es hat sich somit die *volonté générale* als eine politische Realität erwiesen, jedoch als eine Realität, die sich nur zu sehr dem Zugriff und der Bestimmung entzieht und sich nicht in den Bereich des Intellektuellen erstreckt. Letztlich ist die *volonté générale* nichts anderes als der verpflichtende Grund sowohl für die Staatsbürger wie für die politischen Führer, sie ist recht eigentlich die „Auctoritas“, der der Staat und seine Gewalthaber als *Potestas* verpflichtet sind²⁵). Was diese Gewalthaber in den Demokratien betrifft, so kann allerdings wohl kaum bestritten werden, daß die moralisch integren Politiker in dieser Auctoritas die Rechtfertigung ihres Handelns suchen, und nicht in der Billigung ihrer Politik seitens der Massen, deren sachliche Inkompetenz zu erkennen eine unab-

dingbare Voraussetzung ihrer politischen Qualifikation ist. Staatliche Herrschaft als Über- und Unterordnungsverhältnis ist nur so lange legitim, als der verpflichtende Grund für die Führer — als Rechtfertigung ihrer Macht — und die Geführten — zur Begründung ihres Gehorsams gegenüber der staatlichen Potestas — derselbe ist, nämlich die Verpflichtung auf das überzeitliche Volk, auf die *volonté générale*²⁶⁾.

Die *volonté générale* ist somit zugleich sittlich verpflichtendes Band, das Pflichten und Rechte sich in einem Grund finden läßt, und letztes Ziel allen staatlichen Handelns überhaupt.

Nun hat aber dieses staatliche Handeln nicht nur mit irrationalen Verpflichtungsgründen zu tun, sondern muß sich vor allem in rationalen Meinungs- und Interessenkämpfen behaupten, es sieht sich den „Ständeegoismen“ und Verbandsinteressen auf Schritt und Tritt konfrontiert. An dieser Stelle muß nochmals darauf hingewiesen werden, daß einerseits der Ständeegoismus auf der strikten Negierung der *volonté générale* beruht, andererseits die Ständeegoismen in ihrer Gesamtheit den sozial-technischen Apparat darstellen, mit dessen Hilfe allein es möglich ist, die konkrete, zeitliche Aufgabe zu erfüllen, die die *volonté générale* aufgibt.

Da jedoch die Willensäußerungen der Verbände im wesentlichen auf die materiellen Verbandsinteressen gerichtet sind, kommen die Verbände als Mittler im Prozeß der staatlichen Willensbildung nicht in Betracht. Denn die Qualität dieser Willensbildung ist geradezu davon abhängig, daß es gelingt, die Individualinteressen auszuschneiden. Schon ein Vergleich der Wahlen zum Bonner Bundestag mit den Wahlen zum Weimarer Reichstag beweist, daß — trotz Verhältniswahl — eine Wahl integrierenden Charakter haben kann, wenn sie nicht unter dem Aspekt der Realisierung von Gruppenwünschen steht, sondern nur die Entscheidung darstellt über die Beileihung einer Partei mit der staatlichen Macht, und es — bei der Gleichheit der Wahlversprechen — nicht ohne weiteres durchsichtig ist, wie sich die Wahl auf die Interessen des einzelnen Wählers auswirkt.

Die Verbände, so ließe sich sagen, stellen die Konzentration der Individualwillen der Bürger dar; die Parteien dagegen stehen, wenigstens der Intention und anscheinend auch der Tendenz nach, in der Verantwortung vor der Gesamtheit und haben die Aufgabe zu lösen, den einzelnen aus seiner individualistischen und intellektuellen Isolierung herauszulösen und in den kollektiven Organismus Staat zu überführen. Die Ziele von Verbänden und Parteien sind einander schlechthin entgegengesetzt: die Verbände dienen letztlich dem Egoismus des einzelnen Verbandsmitglieds (nur mittelbar und als Nebenzweck werden sie den Gesamtinteressen nutzbar gemacht), die Parteien dienen der Wohlfahrt des Ganzen.

Ob die desintegrierende Kraft der Verbände sich als stärker erweist als die integrierende Kraft der Parteien oder nicht, hängt, wie dargestellt, im wesentlichen davon ab, ob die Parteien ihrer Verpflichtung gegenüber der Gesamtordnung gerecht werden. In dem Maße, in dem die Parteien die

wesensbedingte Gegnerschaft der Verbände spüren und sich ihrer erwehren, wirken sie integrierend und heben die Gefahren, die durch die Verbände drohen, auf. — Der politische Tageskampf, so scheint es, beweist das Bestehen dieser Tendenzen. Es soll allerdings nicht behauptet werden, daß die Erkenntnis ihrer Verantwortung vor dem Staate die Parteien bewogen hat, ihre Bindungen an Gruppeninteressen abzuschwächen, vielmehr war dies eine Konsequenz der politischen Entwicklung, für die niemandem zu danken ist.

In dem Augenblick jedoch, in dem die Parteien sich aus der Vormacht der Verbände und Gruppen zu lösen imstande waren und eine selbständige Politik konzipieren konnten, haben sie ihre eigentliche Aufgabe erkannt, die Interessen des gesamten Volkes zu vertreten.

Dies, so scheint es, unterscheidet vor allem die Parteien Weimars von denen Bonns, daß die Parteien heute sich mehr denn je als Vertreter des ganzen Volkes fühlen und es weit von sich weisen, eine Volksschicht zum Nachteil aller anderen zu bevorzugen. Der Tendenz nach werden alle Parteien Volksparteien; es ist nur ein Ausfluß ihrer Tradition, der Befangenheit ihrer Funktionäre und das Ergebnis wahltaktischer Erwägungen, wenn die Propaganda einer Partei vorwiegend eine Volksschicht anzusprechen scheint. Die heutigen Parteien identifizieren sich mit der Staatsgewalt und betrachten sich als deren Treuhänder und Verwalter zum Nutzen der Gesamtheit. Sie sind nicht mehr bereit, die Interessen nur einer Volksschicht zu vertreten; denn das bedeutete vielfach, die Gesamtordnung zu schwächen und die Staatsmacht zu schmälern —; die nämliche Staatsmacht, die die Parteien entweder innehaben oder doch zu erringen hoffen. Im gegenwärtigen Entwicklungsstand kann es nur als ein Anachronismus bezeichnet werden, wenn eine Partei sich als Mandatar nur einer Volksschicht betrachtet. Die Blickrichtung der Parteien gegenüber früher hat sich grundlegend geändert. Die Parteien stellen sich nicht mehr als Vertreter von Sonderinteressen dem Staate fordernd gegenüber, nicht der Staat ist das Objekt ihrer Propaganda, sondern die verschiedenen Volksschichten sind es, die sie in der Weise zu beeinflussen suchen, daß sie bei ihnen um Unterstützung nachsuchen für die eigene gesamtstaatliche Politik. Nur die Splitterparteien, die von der staatlichen Macht ausgeschlossen sind, können sich noch zu ihrem Vorteil mit einzelnen Volksschichten identifizieren. Was das Verhältnis zwischen politischer Führung und Staatsvolk betrifft, so läßt sich nur konstatieren, daß der Einfluß des Wählers auf die konkreten politischen Maßnahmen des Parlaments gering ist. Wie in der altgriechischen Demokratie bestimmt der Wähler heute, welcher Führungsgruppe die Geschicke des Staates anvertraut werden sollen; er bestimmt das Kräfteverhältnis der konkurrierenden Parteien, nicht die konkreten Ziele der Politik.

Er billigt oder verwirft das Programm einer Partei als ein Gesamtes. Die Aktivbürger haben damit in der staatlichen Willensbildung ihre Unmittelbarkeit verloren — bezeichnenderweise kennt auch das Grundgesetz die

unmittelbarste Aktion der Wähler, nämlich Volksbegehren und Volksentscheid, nur noch in dem wenig bedeutenden Sonderfall des Art. 29 (Ländergrenzen). Jedoch auch hier gilt das Gesetz, daß das Volk den Gewinn an Unmittelbarkeit des Einflusses bezahlen muß mit einer größeren Einflußlosigkeit in bezug auf den Inhalt dessen, was wirklich entschieden wird²⁷). Kommt es aber darauf an, dem Staatsvolk einen echten Einfluß einzuräumen, so bedeutet dieser Verlust an Unmittelbarkeit der Willensbildung einen Gewinn an Demokratie.

Zur Erhärtung der These, daß in der neueren Entwicklung die Tendenz vorherrscht, die staatliche Willensbildung unter dem Aspekt von auf das Gemeinwohl gerichteten Programmen der Parteien durchzuführen, sei noch hingewiesen auf die Funktion der Länderwahlen.

Es ist offensichtlich, daß die Wähler in den Länderwahlen weniger ein Urteil sprechen über die — nach Umfang und Bedeutung geringe — Gesetzgebungsarbeit der Landtage, noch über die politische Qualifikation der — zumeist unbekannten — Landtagsabgeordneten, sondern eine Korrektur gegenüber der letzten Bundestagswahl vornehmen und damit in der Landtagswahl zum Ausdruck bringen, ob die Erwartungen des Wählers von der Entwicklung der Bundespolitik sich bestätigt haben. Nicht nur die Parteien, auch die Wähler gehen mit souveräner Unbekümmertheit über die Landespolitik hinweg — Bayern sei hier ausgenommen —, die geringe politische Eigenständigkeit der Länder damit bloßlegend.

Aber dieser scheinbare Mißbrauch der Länderwahlen bedeutet nur ganz nebenher eine echte Desavouierung der föderativen Struktur der Bundesrepublik seitens der Bevölkerung wie der Parteien, vor allem bedeutet sie, daß Wähler und Parteien sich darüber einig sind, die vitalen Interessen der Bundesrepublik über alle partikularen Sonderinteressen zu stellen und jede Länderwahl zum Votum für oder gegen die Bundesparteien zu machen. Und daß die Mehrheit der Wähler diese Ausdeutung der Länderwahlen billigt, kann dem aufmerksamen Beobachter der Landtagswahlen nicht zweifelhaft sein. Damit erfüllt sich zugleich auch die alte demokratische Forderung nach möglichst häufigen Wahlen. Für die Parteien wie für die Wähler bieten die Landtagswahlen den unschätzbaren Vorzug, klar erkennen zu lassen, wie weit die Parteienkonstellation im Bundestag noch dem Wählerwillen entspricht, d. h. ob die von den Parteien eingeschlagene Politik einen Stimmengewinn oder Stimmenverlust in der nächsten Bundestagswahl mit sich bringen wird.

Jeder Versuch, die Landtagswahlen auf Landespolitik zu beschränken, ist nicht nur wegen des zu erwartenden Widerstandes der Parteien zum Scheitern verurteilt, er widerspricht auch der politischen Vernunft, da der Wähler gänzlich überfordert werden würde, wollte man von ihm verlangen, sich mit der Gesetzgebungsarbeit der Landtage zu befassen, die seine vitalen Interessen nur selten und sein Bedürfnis nach politischen Sensationen gar nicht befriedigt. In Erkenntnis dieser Sachlage hat die

auf Massenkonsum eingestellte Presse längst aufgehört, von den Landtagen anderes als Anekdotisches zu berichten.

Abschließend ist festzustellen: in den Bundes- und Landtagswahlen wird ein Kontakt hergestellt zwischen den Parteien und ihrer Politik und den Wählern, der dazu bestimmt und geeignet ist, die Politik der Parteien auf einer Linie zu halten, die sich nie allzuweit von den grundsätzlichen Erwartungen der Wähler entfernen darf, will die betreffende Partei nicht ihres Stimm- und Machtanteils verlustig gehen.

V. KAPITEL

Wesen und Funktion der Wahl

Wenn man anerkennt, daß die Gesamtheit der Wähler nicht gleichzusetzen ist mit dem „Volk“¹⁾, und daß der in der Wahl zum Ausdruck gelangende Wille nicht die *volonté générale* ist, ist der Zugang zum eigentlichen Wesen der Wahl bald zu finden. Wählen ist organschaftliches, verfassungsmäßiges Handeln des Wählers als Mitglied des höchsten Organs des Staates²⁾. Die Wahl ist ein Mittel — eines von vielen möglichen³⁾⁴⁾, um die Repräsentanten zu bestimmen, genauer, die parlamentarischen Entscheidungsinstanzen zu legitimieren⁵⁾; damit also die Entscheidung über den von den Parteien erhobenen Appell über ihre Wahlgefolgschaft zu treffen⁶⁾. Der Wähler bestimmt nicht mehr unmittelbar den einzelnen Abgeordneten, sondern die statistische Gruppierung der Wählermassen auf Grund der für die Parteien abgegebenen Voten bestimmt mittelbar, wer als Repräsentant gewählt wird⁷⁾. Den Wählern bleibt daher nur eine einzige Funktion: über den Machtanteil der konkurrierenden Parteien zu bestimmen und mittelbar damit den Bundestag zu wählen⁸⁾.

Jeder Versuch, die Wahl als Auftrag der Wähler an die Abgeordneten zu deuten, geht an der politischen Wirklichkeit wie an der Verfassung vorüber. Der Auftrag an den Abgeordneten müßte vom ganzen Volk kommen, er müßte Teilwille des Volkswillens sein. Jeder einheitliche Wille setzt jedoch nach der Natur der Sache Homogenität der Gruppe voraus, deren Wille zu bestimmen ist. Die Inhomogenität des Staatsvolks bedarf keiner weiteren Begründung mehr. Gäbe es diese Homogenität, so löschte sie die Sonderinteressen und -willen aus, es bedürfte nur einer kleinen Zahl von Wählern, um die *volonté générale* zu bestimmen. Gibt es die Homogenität nicht, so nützt auch die Ausdehnung des Wahlzensus auf alle Bürger, die überhaupt in Betracht kommen, nichts; die Zahl der Einzelwillen wird dadurch nur quantitativ vermehrt, nicht qualitativ auf einen Gesamtwillen reduziert.

Es sei noch einmal festgestellt: der Gemeinwille ist eine Fiktion, sofern er gebildet werden soll durch Addition von rationalen, ichgebundenen Einzelwillen.

Zwei Einwände gegen die Wahl als den Akt, der die *volonté générale* sowie in concreto die praktischen Maßnahmen der Politik zur Darstellung bringen soll, sind durchschlagend:

1. Die *volonté générale* und der Wille der Wähler sind unüberbrückbar zweierlei, das Staatsvolk vermag von sich aus die *volonté générale* nicht zu bestimmen.

2. Das politische Interesse und das politische Wissen des Wählers — von seinem Verantwortungsgefühl für die Gesamtheit ganz zu schweigen — sind völlig unzureichend, um dem Parlament einen konkreten, selbstformulierten, selbst durchdachten Auftrag zu stellen. Der Wähler ist sachlich inkompetent.

Besäße er die Kompetenz, die die demokratische Ideologie ihm in so reichem Maße zugestand, müßte die staatliche Willensbildung möglichst direkt und unmittelbar vollzogen werden, damit der wahre Wille der Wähler nicht durch Mittler und Zwischenstufen beeinträchtigt werde; der Abgeordnete dürfte nur ausführendes Organ der Wähler sein, er müßte möglichst bei jeder neuen Situation von den Wählern Rat einholen (daher die alte Forderung nach häufigen Wahlen). Die Parteien besäßen dann keine Existenzberechtigung. Ein Blick auf den Beginn des kontinentalen Parlamentarismus beweist, daß diese und andere gleichgeartete Konsequenzen tatsächlich gezogen worden sind.

Alle Versuche endeten jedoch notwendig mit einem Mißerfolg, den man lange Zeit damit zu erklären versuchte, die unmittelbare, direkte Demokratie sei technisch undurchführbar, sie sei allenfalls in Kleinstaaten praktikabel — womit man den wahren Grund allerdings vernebelte. Gerade die moderne Technik der Nachrichtenübermittlung, die jederzeit ohne Zeitverlust herstellbare Verbindung zwischen Parlament und Wählern würde es durchaus ermöglichen, vor den großen, vitalen Entscheidungen des Staates den Willen der Wähler zu erforschen (wie es durch die Meinungsforschungsinstitute in gewissem Umfang ja geschieht).

In Wahrheit gibt es jedoch nur eine Erklärung dafür, warum die Entscheidung nicht beim Wähler, sondern beim Abgeordneten liegen muß. Die Wähler sind ihrer Bildung, ihrem politischen Wissen nach ungeeignet, die Diskussion um die Fragen der staatlichen Politik zu bereichern.

Nur aus diesem Grunde mußte dem Abgeordneten in wachsendem Maße eigene Entscheidungsgewalt anvertraut werden, mußten die Parteien geduldet werden als notwendige Elemente der öffentlichen Meinung und Bildner der amorphen Masse zu politisch aktionsfähigen Wahlgefolgschaften. Die Entscheidungsfreiheit des Abgeordneten und die Existenz der Parteien sind nicht notwendige Übel, sondern Essentialia einer Demokratie, durch die sie erst handlungsfähig wird. Es kann hier nicht mit der vielleicht notwendigen Intensität der Nachweis geführt werden, daß die Wähler in der Tat von einer derartigen Inkompetenz sind, wie behauptet. Es sei daher auf die eingehenden Untersuchungen Schumpeters und Martinis verwiesen, die diesen Beweis erbringen⁹⁾.

Hier nur einige grundsätzliche Bemerkungen.

Jedem politischen Beobachter ist die Erkenntnis unabweisbar, daß zwischen dem Bürger als Privatmann und dem Bürger als Wähler ein Abgrund klappt. In seinem privaten Bereich gründet sich das Urteil des einzelnen auf die Kenntnis des Tatsachenmaterials, es wird durchdacht, nach allen Seiten hin erwogen; das Urteil ist intellektuell, soweit möglich, ist rational und affektfrei, soweit möglich. Im öffentlichen Bereich dagegen herrscht eine erschreckende Unkenntnis auch des einfachsten Tatsachenmaterials; der zuvor noch so rationale Bürger verprimitivisiert, sein Denken wird assoziativ und affektmäßig¹⁰⁾. Sowie der einzelne teilnimmt an einer politischen Willensentscheidung, urteilt er nicht mehr individuell und rational, er wird zur Masse, zum Teil eines Kollektivs, das von Masseninstinkten gelenkt wird.

Dieser Vorgang der individuellen Selbstentäußerung ist so stark und zwingend, daß selbst intellektuell hochstehende Schichten vom Sog der Kollektivmeinung erfaßt werden — „das Urteil von 40 Akademikern ist nicht besser als das von 40 Wasserträgern“¹¹⁾ (Le Bon), mag auch die Kenntnis staatlicher Funktionszusammenhänge bei Gebildeten ungleich größer sein.

Zum Beweis dafür, es herrsche im Volk eine erschreckende Unkenntnis auch der einfachsten politischen Zusammenhänge, nur ein Beispiel: auf eine Umfrage des Meinungsforschungsinstitutes Emnid im Jahre 1952, ob der Bundestag in Bonn die Ländervertretung, die Regierung oder die Volksvertretung sei, gaben nur 47 Proz. die richtige Antwort. 29 Proz. hielten den Bundestag für die Regierung, 7 Proz. für die Ländervertretung, 15 Proz. hatten keine Vorstellung. Während jedoch die freien Berufe zu 82 Proz. die richtige Antwort gaben, wußten es von der Masse der Bevölkerung — Arbeiter, Rentner, Landwirte — nur 40 bis 42 Proz., von den Frauen 35 Prozent¹²⁾.

Daß diese Umfrage die Norm ermittelte, ergeben die regelmäßigen Umfragen aus späterer Zeit.

Daraus läßt sich nur eine Folgerung ziehen: echte Entscheidungsgewalt über konkrete politische Maßnahmen darf den Wählern nicht anvertraut werden, und in der Tat: es geschieht auch nicht. Die sachliche Unreife der Massen ist keine vorübergehende und behebbare Erscheinung, sie folgt aus dem Wesen der Masse selbst. Auch organisiert steht die Masse dem Komplex der von der Staatsführung zu bewältigenden Aufgaben immanent inkompetent gegenüber, denn sie ist arbeitsteilungs-, spezialisierungs- und führungsunfähig¹³⁾. Die demokratische Theorie hat der Wählerschaft daher ein ganz wirklichkeitsfremdes Ausmaß an Kompetenz und Initiative beigemessen und die Notwendigkeit der Führung verkannt.

„Kollektive handeln jedoch beinahe ausschließlich dadurch, daß sie eine Führung akzeptieren — es ist dies der beherrschende Mechanismus jedes kollektiven Handelns, das mehr ist als bloßer Reflex“¹⁴⁾.

Auch der fruchtlose Streit darüber, wie weit die Wähler Erfahrungen

sammeln und „reifer“ werden können, kommt nicht daran vorbei, daß alle nur möglichen Niveauverbesserungen im Unzulänglichen bleiben. Nur das Individuum kann reifen, das Volk im politischen Sinne nicht¹⁵). Gerade der Hinweis darauf, daß die Wähler nach 1945 aus den Erfahrungen des Dritten Reiches und der Weimarer Republik gelernt hätten, ist höchst fragwürdig.

Denn auch in Weimar war die Gesetzmäßigkeit zu erkennen, daß die extremistischen und Splitterparteien in einer guten Konjunkturlage schlechte Aussichten haben¹⁶), und der konjunkturelle Aufschwung in der Bundesrepublik seit 1949 ist unbestreitbar. Aus der Tatsache, daß der Wähler in der Bundesrepublik den extremistischen Parteien seine Stimme vorenthalten hat, läßt sich somit schwerlich ein Symptom der Reife gewinnen. Wer könnte sicher sein, daß in einer Phase des wirtschaftlichen Niederganges die Splitterparteien nur deswegen nicht wieder zu Einfluß gelangen, weil die Wähler einsichtiger und reifer geworden seien?

Allerdings ist es wahrscheinlich, daß die Stunde der Splitterparteien vorüber ist, aber aus anderen Gründen: das Bewußtsein der Zusammengehörigkeit im Gesamtstaat wächst in dem Maße, in dem die Zugehörigkeit zu einer Klasse, einem Stand und einer Konfession an Bedeutung verliert; das Schwinden der Klassegegensätze und das erlahmende Interesse an Ideologien und konfessionellen Auseinandersetzungen bedeutet einen Zuwachs an staatlicher Homogenität, innerhalb deren kein Raum ist für Minoritäten, die nur durch weltanschauliche oder religiöse Besonderheiten zusammengehalten werden. Wie dem auch sei, an der Konzentration der Wählerstimmen auf wenige Parteien wie auch aus anderen Beispielen läßt sich ein Anwachsen der politischen Reife der Staatsbürger nicht ersehen.

Es besteht keine begründete Aussicht, daß der in der Wahl zum Ausdruck gelangende Wille der Wählerschaft jemals eine rational fundierte Antwort auf die Probleme des Staates sein wird, daß das emotionale und simplifizierende Urteil der Wähler dem die Entscheidung tragenden Tatsachenmaterial jemals adäquat sein wird. Damit ist jedoch kein Urteil gesprochen über die Kompetenz des Wählers schlechthin. Wenn die Wählerschaft wenigstens retrospektiv zu erkennen vermag, ob die Politik der vergangenen Zeit dem Gemeinwohl entsprach, dann zwingt die Notwendigkeit, sich von den Wählern immer wieder ein Vertrauensvotum holen zu müssen, die Parteien dazu, ihre Politik wenigstens am Gemeinwohl zu legitimieren.

Und die Wähler vermögen in der Tat rückblickend zu erkennen, ob eine Politik sich zum Wohle und zum Nutzen der Gesamtheit entwickelt hat (wenn sie auch nicht beurteilen können, ob eine bessere Politik möglich gewesen wäre — worauf es nicht ankommt). Mag dieses Urteil auch denkbar einfach und auf die eigenen Erfahrungen bezogen sein, es wird seiner Aufgabe gerecht, je mehr die wirtschaftliche Verflochtenheit aller „ständischen“ Einzelinteressen zu einer jedenfalls ökonomischen Homogenität

führt und damit die Interessen des einzelnen dem allgemeinen Interesse annähert.

Daß dieses Urteil nur retrospektiv sich bilden kann, hat seinen Grund darin, daß ein vorausblickendes Urteil Einsichten und Phantasie erforderte, die die Massen nicht besitzen. Rückblickend dagegen geht es nur um das, was die Wähler „am eigenen Leibe“ erfahren haben.

Das Dritte Reich mag als Beispiel dienen:

Die Konstituierung der NSDAP als Staatspartei entsprach angesichts der Parteien- und Parlamentsmüdigkeit der Wähler dem Mehrheitswillen. Nach ihrer Konstituierung hörte für die NSDAP der Zwang auf, sich immer wieder ein Vertrauensvotum holen zu müssen. Sie konnte daher eine Politik betreiben unabhängig von den Wünschen des Volkes. Daß sie dabei das Gemeinwohl aus dem Auge verlor, war nicht notwendig, aber es geschah. Je mehr und je länger sie sich vom Gemeinwohl entfernte, desto deutlicher erkannte dies die Wählerschaft, die jedoch nicht mehr die Macht besaß, der NSDAP die Herrschaft zu entziehen und einer anderen Partei zu überantworten.

Der politischen Intelligenz mochte diese Entwicklung schon vor 1933 erkennbar gewesen sein — den Wählern war sie es nicht, obgleich nicht geringe Anstrengungen unternommen wurden, die Wähler auf die von der NSDAP drohenden Gefahren hinzuweisen. Dieser Appell ging fehl, da er eine politische Phantasie und ein rationales politisches Urteil dort erforderte, wo es beides nicht gab, nämlich bei den Wählern.

Das Dritte Reich nun verlor erst in dem Augenblick die demokratische Legitimation, als sich die Mehrheit des Staatsvolks darüber klar wurde, daß die Alleinherrschaft der NSDAP nicht mehr ihrem Willen entsprach und sie sich zugleich außerstande sah, sie wieder zu beseitigen. In dem Augenblick, in dem den Wählern die Widerrufsmöglichkeit der Machtverleihung genommen wird, kann von Demokratie nicht mehr gesprochen werden. Um von Demokratie zu sprechen, kann die bloße Übereinstimmung der Regierungshandlungen mit dem Willen des Volkes nicht genügen — in jeder Staatsform ist die Führung darauf angewiesen, im Vertrauen des Volkes zu handeln. Es bedarf eines weiteren, rein formalen Kriteriums, nämlich der verfassungsmäßigen und politisch-praktischen Widerrufsmöglichkeit der Machtverleihung.

Im Ergebnis ist festzuhalten:

Mangels der sachlichen Kompetenz der Wähler, die praktischen Fragen der Politik selbst zu entscheiden, kommt die Wahl als Auftrag an das Parlament, den Willen der Wähler zu vollziehen, nicht in Betracht. Nicht die Wähler stellen, formulieren und entscheiden die Streitfragen, die das Schicksal des Volkes bestimmen, sondern die Parteien¹⁷⁾. Im Akt der Wahl enthüllt sich die eigentliche Kompetenz des Wählers, nämlich seine Fähigkeit, über die Frage zu entscheiden, ob die von den Parteien in der Vergangenheit betriebene Politik dem Gemeinwohl diene oder nicht. Das Ergebnis dieses Urteils sowie das Vertrauen der Wähler in die von

den Parteien vorgeschlagenen Regierungsprogramme und in die sie repräsentierenden politischen Führer verdichtet sich zu der Entscheidung, die die Wahl heute allein noch darstellt: zur Beleihung der Parteien mit einem Anteil an der staatlichen Macht.

In dem Maße, in dem die Parteien und ihre Programme einander ähnlicher werden, in dem sie sich auf alle Bevölkerungsgruppen stützen und von speziellen Verbands- und Sonderinteressen distanzieren, geht zwar die Macht des Wählers zurück¹⁸⁾ — seine Individualinteressen finden keinen Ansatzpunkt mehr —, damit zugleich hört die Wahl aber auch auf, ein desintegrierender Akt zu sein. Aus ihr erwachsen den Parteien echte Autorität und legitime Macht.

Das Moment der Desintegration, das jeder Parteiung immanent ist, erlischt in dem Moment, in dem die Anhänger der einen Partei in der anderen Partei nicht mehr den Gegner der eigenen Interessen zu sehen vermögen, weil sich die Parteien keinen Sonderinteressen mehr zuordnen lassen. Mit anderen Worten: nur Parteien, die sich als Vertreter feindlicher Interessen gegenüberstehen, desintegrieren. Das Beispiel der USA beweist, daß die politischen Parteien der westlichen Demokratien auf dem Wege sind, diesen, durch die Identifikation mit Sonderinteressen geformten Parteicharakter allmählich zu verlieren.

Es scheint nicht zweifelhaft, daß diese Entwicklung die denkbar günstigsten Folgen für die staatliche Gesamtordnung in sich birgt.

VI. KAPITEL

Der Charakter der Wahlen in der Bundesrepublik nach 1945

Wenn die Wahl „kein integrierender Gesamttakt, sondern ein von den politischen Parteien erhobener Appell über ihre Wahlgefolgschaft im Volke ist“¹⁾, „wenn die Wahl ein plebiszitähnlicher Vorgang ist, die statistische Gruppierung und Aufteilung der Wählermassen nach einer Mehrzahl von Parteilisten“²⁾, dann bedarf es einer gründlichen Korrektur der klassischen Theorie der Wahl, nach der der einzelne Kandidat in freiem Wettbewerb mit anderen Kandidaten auf Grund seiner Persönlichkeit, seines Einflusses in seinem Wahlkreise und wegen seines politischen Programms gewählt wird. Denn nichts dergleichen geschieht heute noch.

Weder kann von einem freien Wettbewerb zwischen Kandidaten die Rede sein, die auf Grund ihres lokalen Ansehens und aus persönlicher Berufung sich um einen Parlamentssitz bewerben, noch sind die Kandidaten nach Persönlichkeit und politischer Einstellung den Wählern überhaupt bekannt.

In einer Zeit, in der ein enger Wahlzensus das aktive Wahlrecht auf eine relativ kleine, untereinander bekannte, durch Traditionen zu-

sammengehaltene Schicht erstreckte, warb der Kandidat in kleinen Versammlungen und in Gesprächen mit seiner Persönlichkeit und der Überzeugungskraft seiner Argumente.

Heute dagegen ist der einzelne Abgeordnete — um nicht zu sprechen von allen Kandidaten, die sich zur Wahl stellen — auch innerhalb seines Wahlkreises weithin unbekannt. Die Vervielfachung der Wähler, die Ausdehnung des Wahlzensus auf alle Bevölkerungsschichten, die starke Umschichtung in der Bevölkerung und die Aufnahme von 10 Millionen Flüchtlingen haben dazu geführt, der Persönlichkeit des Abgeordneten die politische Bedeutung zu nehmen. Der Abgeordnete ist nicht länger mehr eine autonome, souveräne Persönlichkeit, er ist parlamentarischer Funktionär seiner Partei, der nicht mehr seine eigenen Interessen vertritt, sondern die seiner Partei, der nicht mehr auf sich allein gestellt ist, sondern den Propagandaapparat der Partei zur Seite hat und demgemäß von diesem Apparat und seinen Beherrschern, den führenden Parteipolitikern, allorts verdrängt wird.

Die Person dient nur als Exponent der Partei, des Parteiprogramms, „so daß in der Person in massenpsychologischer Auswirkung immer nur die Sache, das Programm, der Wahlauf Ruf gewählt wird“³⁾. Und nur in der Parteizugehörigkeit bietet sich den Wählern die Gewähr, daß sie ihre Stimme sinnvoll angelegt haben, denn die Partei kontrolliert die parlamentarische Tätigkeit ihrer Abgeordneten (was dem Wähler unmöglich ist), und die Partei kann ihrerseits von den Wählern kontrolliert werden.

Offensichtlich gibt sich die Mehrheit der Wähler auch keinerlei Illusionen über den Charakter der Wahlen hin. Der Wähler, der sich vor der Wahl zu informieren sucht, informiert sich nicht über die einzelnen Kandidaten, die nur recht beiläufig von der Tages- und Parteipresse den Wählern vorgestellt werden, sondern über die Programme der Parteien, ihre Wahlversprechungen und die von ihnen bisher geleistete Arbeit.

In der Wahl selbst, die für viele Wähler den Charakter eines sportlichen Wettkampfes angenommen hat, geht die Entscheidung im Bewußtsein der Wähler nicht über Sieg oder Niederlage der Partei im Wahlkreis, sondern über das Gesamtergebnis in Bund oder Land. Es zeigt sich somit, daß der Wähler in der Emotionalität seines Urteils eines jedenfalls zutreffend erkannt hat: daß die Wahl Konkurrenzkampf der Parteien ist, der weniger von den Kandidaten der Parteien als von den Führungsgremien der Parteien geführt wird.

Demgemäß und daher nicht überraschend ist es, wenn eingehende Untersuchungen, die in Großbritannien nach den Unterhauswahlen von 1950 und 1951 durchgeführt worden sind, erwiesen haben, daß die Persönlichkeit des Kandidaten — mag sie moralisch, politisch noch so bedeutend sein — nur wenige Stimmen wert ist⁴⁾. „Der Kandidat Churchill, dem man ja nicht abstreiten kann, daß er eine Persönlichkeit ist, würde ins Hemsworth oder Dagenham von jedem sozialistischen Nonvaleur genau so sicher geschlagen werden, wie die Attlee, Gaitskell und Bevan in

Kensington-Süd oder Hove von jedem konservativen Nonvaleur geschlagen würden“⁵⁾). Und das bei dem englischen Mehrheitswahlssystem, dem Nicht-Engländer nachsagen, es sei ein Persönlichkeitswahlssystem!

Daß sich nicht nur in Großbritannien mit Persönlichkeiten nicht mehr viel gewinnen läßt, erwies sich auch in der Bundestagswahl von 1953, in der namhaften Abgeordneten über die Landeslisten zu einem Sitz verholten werden mußte, weil sie irgendeinem unbekannten Kandidaten, zumeist der CDU, unterlegen waren, den nicht einmal die eigene Partei durchzubringen glaubte — wie der Fall Schmidt-Wittmack gelehrt hat.

In scheinbarem Gegensatz zu diesen Feststellungen steht das Gewicht der Parteiführer. Bezeichnenderweise wurde die Bundestagswahl von 1953 seitens der CDU auf Grund eingehender demoskopischer Untersuchungen weniger auf Wahlparolen, als auf Persönlichkeiten abgestellt: der Bundeskanzler und sein Wirtschaftsminister verdrängten nicht die Wahlversprechen, sie waren ein Wahlversprechen.

Zwischen diesen Gegensätzen liegt kein Widerspruch. In der Vorstellung der Masse der Wähler werden Kurs und Programm der Parteien bestimmt von den Parteiführern. Mag dies auch oft nicht zutreffen, mag der führende Politiker einer Partei oftmals mehr geschickter Kompromißler sein denn autoritativer Führer⁶⁾ — der Schein der Macht allein entscheidet bei den Wählern, die nicht hinter die Kulissen zu schauen vermögen. Der Wähler identifiziert Partei und Parteiführer. Und seine Bindung zu den führenden Politikern ist auch nicht vorwiegend rationaler Natur, nicht die Kenntnisse und Fähigkeiten, nicht das moralische und intellektuelle Niveau des Politikers bestimmen das Urteil über ihn, sondern ein kollektives Gefolgschaftsverhältnis, das im günstigsten Falle zum echten Charisma wird.

Der einzelne Abgeordnete dagegen erscheint nur als personales Substrat der Partei, der die Geschicke und den Kurs der Partei im wesentlichen nicht zu bestimmen vermag. Da ihm der sichtbare Anteil an der Macht fehlt und zwischen ihm als nur rational Faßbarem und den Wählern keinerlei Gefolgschaftsverhältnis besteht, ist sein Einfluß gleichbedeutend mit dem Gewicht seiner Argumente — also gering. Nach der Natur der Sache appelliert der politische „Boß“ vorwiegend an das Kollektiv-Unbewußte, an Instinkte und Emotionen — der einzelne Abgeordnete an Einsicht und Vernunft. Damit ist kein Werturteil gefällt, der Spitzenfunktionär nicht als Demagoge bezeichnet, sondern nur die vorherrschenden Wirk- und Einflußsphären werden damit gekennzeichnet.

So ist die überragende Bedeutung der führenden Persönlichkeiten des politischen Lebens eine Funktion ihrer Machtstellung und ein Ausdruck der individuellen Begabung der Spitzenfunktionäre zur Faszination der breiten Masse. Kraft dieses Übergewichts über die Vielzahl der Abgeordneten vermögen wenige Spitzenfunktionäre die Geschicke der Partei zu bestimmen, und wenige Parteien, scheinbar oftmals nur eine, bestimmen die Geschicke des Staates — ein im Grunde auch für eine Demokratie

selbstverständlicher Tatbestand⁷⁾); was jedoch nicht bedeutet, daß die Herrschaft einer Parteiendemokratie autokratisch sei. Denn, aller anderen Gründe ungeachtet, muß sich die Führung schon deswegen nach den Stimmungen in der Wählerschaft richten, weil sie im Falle zu starker Abweichung von einer anderen Führungsgruppe abgelöst werden würde⁸⁾. Es sei nur verwiesen auf den Einfluß einer Wahl auf die Politik in dem letzten Jahr vor der Wahl.

Im Ergebnis ist festzuhalten:

Der Wert der Persönlichkeit in der Wahl liegt nicht in ihrem menschlichen und intellektuellen Eigenwert, sondern in der Fähigkeit, das Wählerpublikum auf ein Gefolgschaftsverhältnis einzuschwören. Da sich der einzelne Abgeordnete nicht mit dem Partei- und Herrschaftsapparat identifizieren läßt, er sich auch gefühlsmäßig nicht verbinden läßt mit den großen nationalen und sozialen Anliegen, ist es ihm grundsätzlich versagt, an der Würde und der repräsentativen Kraft zu partizipieren, die die legitime Ausübung staatlicher Macht in der Regel kennzeichnen. Wie immer das Rangverhältnis zwischen den höchsten Organen nach der Verfassung bestimmt sein mag, die Nähe zur Macht, der Anteil an der Macht bestimmen die Stellung des Organs bzw. des personalen Trägers des Organs im Ansehen des breiten Volkes⁹⁾.

Und das Ansehen und die Autorität, die die Spitzenpolitiker genießen, ist stärker als die gelegentliche, rein rationale Mißbilligung einzelner ihrer Maßnahmen. Ihre Autorität gestattet es ihnen, auch über längere Perioden hinweg sich in offenbarem Gegensatz zu den von ihnen geführten Massen zu befinden und dennoch widerspruchslos vorgeben zu dürfen, im Namen der Massen zu handeln¹⁰⁾. Das Urteil der Wähler wird eben nur zu einem kleinen Teil von rationalen Erwägungen bestimmt; anders wäre es auch gar nicht zu erklären, daß gerade die intellektuelle und sachlich-technische Superiorität einzelner Parteiführer weithin Mißtrauen begegnet und daß die Massen bereitwillig dort ihr Vertrauen bezeugen, wo der Führer als einer der ihnen erkannt wird und sich nicht durch überragende Bildung und Intelligenz von ihnen abhebt. (So führen amerikanische Kritiker die Niederlage Stevensons gegenüber Eisenhower u. a. darauf zurück, daß die glänzende Rhetorik und der überlegene Intellekt Stevensons dem Bedürfnis der Wähler zuwiderliefen, einen der ihnen, einen „Mann aus dem Volke“ zu wählen.) Wenn es auf die Persönlichkeit des Abgeordneten im Akt der Wahl nicht ankommt, wenn nicht unter dem Gesichtspunkt der Persönlichkeit, sondern unter dem der Parteizugehörigkeit gewählt wird, wenn letztlich es in der Wahl nicht um die Kandidaten der Parteien, sondern um die Parteien selbst geht, dann ist der ganze Streit um Persönlichkeits- oder Proportionalwahlsystem als peripher und neben der Sache liegend erkannt.

Aber selbst wenn in der Wahl wenigstens nebenher die Auswahl der Abgeordneten von den Wählern bestimmt würde, welche Annahme sich als durchaus irrig erwiesen hat, selbst dann vermöchte das Wahlsystem

die Auswahl der Abgeordneten nicht zu beeinflussen. Es ist bezeichnend, daß die Klagen, die über die Nivellierung der Abgeordneten und das Schwinden ihres Persönlichkeitswertes geführt werden, und die das Verhältniswahlssystem dafür verantwortlich machen, in Ländern mit Mehrheitswahlssystem in gleichem Maße vorgebracht werden wie in Ländern mit Proportionalwahlssystem¹¹⁾.

Es zeigt sich mit Bestimmtheit, daß die Wandlungen in der Gestalt des Abgeordneten nicht auf das Wahlrecht zurückzuführen sind, sondern auf die veränderte Funktion des Abgeordneten überhaupt. Der angebliche Vorwurf, die Verhältniswahl sei keine Wahl, sondern ein „Verfahren mathematischer Abbildung“ (Sternberger)¹²⁾, ist zwar zutreffend, bezeichnet aber gerade den Vorzug des Verhältniswahlsystems. Wenn es das Wesen und die Aufgabe der „Wahl“ ist, die staatliche Macht entsprechend den Machtfaktoren innerhalb des Staates zu bestimmen und damit sicherzustellen, daß in einer Zeit, in der die wichtigste Funktion des Parlaments die „Verteilerfunktion“ ist, eben alle Gruppen im Staat entsprechend ihrer Stärke Einfluß auf die staatliche Entwicklung haben, dann ist die Wahl die funktionsgerechteste und damit auch die gerechteste, die zur mathematischen Entsprechung von Macht und Wahlgefolgschaft führt.

Daß auch die öffentliche Meinung die mathematische Entsprechung für gerechter und zweckmäßiger hält als beispielsweise die Stärkung und Bevorzugung der großen Mittelparteien zuungunsten der kleineren Parteien, beweisen die Reaktionen der Öffentlichkeit auf die Versuche der christlichen Regierungsparteien in Italien in der Ära De Gasperi und in der Bundesrepublik im Jahre 1956, ihre gefährdeten Mehrheiten durch entsprechende Wahlgesetze („Grabensystem“ in der Bundesrepublik) künstlich zu bewahren. Und solange die Arbeitsfähigkeit des Parlaments und die Stabilität der Regierungen auf andere Weise — wie durch das konstruktive Mißtrauensvotum — sichergestellt sind, gibt es keinen Grund, die großen Parteien vor den kleinen zu bevorzugen. Die Tatsache, daß noch kleine Parteien gewählt werden, obwohl der „Trend“ zur Konzentration auf wenige Parteien so stark ist, beweist doch nur, daß die dahinter stehenden Bevölkerungsgruppen glauben, nur durch die kleinen Parteien ihren Willen realisieren zu können.

Mehrheitswahlssystem dagegen ist nur zu oft gleichbedeutend mit einer Verfälschung des Wählerwillens. So führte das Mehrheitswahlssystem in Großbritannien zu einer Verringerung der Sitze der Labour Party bei gleichzeitiger Vermehrung ihre Wählerstimmen. Labour hatte 1945 eine große, absolute Mehrheit im Unterhaus, 1950 mit zwei Millionen Wählerstimmen mehr eine nur sehr knappe Mehrheit, 1951 mit der höchsten jemals erreichten Stimmenzahl nur eine Minderheit an Unterhaussitzen¹³⁾.

Abschließend sei zusammengefaßt, daß die Wahl unabhängig vom jeweiligen Wahlssystem nur nebenher die Auswahl der Abgeordneten besorgt, die Qualifikation der Abgeordneten nicht berührt und den Wählern keinen nennenswerten Einfluß auf die Auswahl der Abgeordneten läßt.

Ihr Einfluß beschränkt sich darauf, die Gesamtzahl der Abgeordneten einer Partei zu bestimmen. Welcher Kandidat in diese Gesamtzahl fällt, vermag im wesentlichen die Partei selbst zu bestimmen.

VII. KAPITEL

Der Sozialstaat und seine Konsequenzen

Die im Laufe des letzten halben Jahrhunderts zu beobachtenden Veränderungen in bezug auf Arbeitsweise, Herkommen, Bildung und Persönlichkeit der Abgeordneten haben ihren Grund nicht zuletzt darin, daß sich der Staat selbst gewandelt hat. Wenn der Staat regulierend und kontrollierend sich alle Bereiche menschlichen Zusammenlebens unterwirft, wenn die gesellschaftlichen Kräfte erlahmen und der einzelne Bürger das Eingreifen und die Vorsorge des Staates verlangt, dann können die Abgeordneten als Träger der Legislative, die diese Entwicklung in der Bahn des Rechtes und der Ordnung zu halten hat, nicht unberührt bleiben.

Es sei allerdings nicht verkannt, daß die Parlamente selbst diese Entwicklung beschleunigt haben. In dem Bemühen, soziale Härten und Mißstände zu beseitigen, in der viel unmittelbareren Kenntnis der Nöte des Volkes, die die Abgeordneten gegenüber einem Monarchen und seiner Regierung besitzen, in der Hoffnung, durch ihre Tätigkeit einen sozial gerechten Ausgleich zwischen den Ständen zu schaffen, wurde eine Flut von Gesetzen erlassen, die den letzten Rest an Selbsthilfewillen der Gesellschaft erstickte, die, statt sich wie bisher, vor allem selbst zu helfen, nun nach der Hilfe des Staates rief. Das Parlament — Ausdruck der politischen Mündigkeit des Volkes — begann das Volk zu bevormunden, indem es jeder Initiative zuvorkam.

In das Jahr 1919 fällt in Deutschland der eigentliche Beginn dieser Entwicklung. Die Aktionen des Parlaments sind nicht länger unverbindlich und ohne echte Verantwortung. Die von einem auf den anderen Tag erlangte Machtfülle sieht sich einer fast unbegrenzten Zahl materieller Probleme gegenüber, die sich nun als weit wichtiger erweisen als weltanschauliche und politisch-grundsätzliche Fragen, die im Parlament der konstitutionellen Monarchie einen so bedeutenden Platz einnahmen.

Von größter Bedeutung innerhalb der materiellen Probleme ist die wachsende Daseinsvorsorge, bedingt durch das Ansteigen der Bevölkerungsziffer in den Jahrzehnten zuvor, durch die Lasten des ersten Weltkrieges und durch den Ausbau der Industrien. Schon in den Jahrzehnten vor 1900 hat die Vergrößerung der Produktion für die nach der Zahl und in ihren Ansprüchen wachsende Bevölkerung eine Differenzierung der Arbeit verlangt. Die Arbeitsteilung, die Spezialisierung auf eine Vielzahl von Berufen, zerstörte die wirtschaftliche Autonomie des Menschen, der alles zum Leben Notwendige bis in den Beginn des 19. Jahrhunderts hinein entweder

selbst erzeugte oder in seiner unmittelbaren Umgebung gegen seine Produkte, seine Arbeitskraft oder seine Kapitalien erhalten konnte. Mit der wachsenden Differenzierung der Arbeit, mit dem Aufkommen der Massen der Industriearbeiter wurde der Bevölkerungsteil, der innerhalb der Familie, der dörflichen Gemeinde oder der Kleinstadt als wirtschaftlich annähernd autonom anzusprechen ist, immer kleiner. Und der Verlust der wirtschaftlichen Autonomie ist gleichbedeutend mit dem Angewiesensein auf den staatlichen Versorgungsapparat, mit dem Ruf nach dem Staat.

Mehr Staat aber bedeutet höhere Steuern und eine immer schnellere Atomisierung der Gesellschaft: an die Stelle privater Hilfe für die Kranken, Alten, Gebrechlichen und Armen tritt die staatlich-anonyme Hilfe durch Renten; an die Stelle genau bestimmbarer Werte, die der einzelne mit seiner Arbeitskraft geschaffen hat, und die er unmittelbar im Austausch gegen seine Produkte erhält, treten Gehälter und Löhne, deren Gerechtigkeit und Angemessenheit der einzelne nicht zu beurteilen vermag.

Gerechtigkeit bedeutet nun: gerechter Anteil am Sozialprodukt. Welchen Anteil an ihm der einzelne hat, läßt sich noch bestimmen, nicht aber, ob dieser Anteil gerecht ist. Der Streit um den Anteil am Sozialprodukt überschattet seitdem alle anderen staatlichen Probleme.

Damit wächst der Legislative die Verteilerfunktion zu, d. h. das Parlament entscheidet, in welcher Höhe die einzelnen Berufs- und Bevölkerungsgruppen am Wohlstand der Nation beteiligt werden. Diese, ihrer Natur nach desintegrierende Funktion droht, das Parlament als einheitliche, für das Volksganze repräsentative und auf das Gemeinwohl bedachte Körperschaft in Interessengruppen zu zerreißen.

In dem Maße, in dem sich die Abgeordneten den widerstreitenden Interessen der sozialen Gruppen ausliefern und ihre Beauftragten werden, verliert das Parlament seine Autorität, seine Kraft zur Integration und Repräsentation des Volkes. Der Weimarer Reichstag beweist, daß ein Weg jedenfalls nicht gangbar ist, um die sozialen Probleme des Staates gerecht zu lösen: nämlich der Vielzahl der Interessen- und Weltanschauungsgruppen einen proportionalen Stimmanteil im Parlament zu gewähren.

Da die staatliche Gesamtordnung mehr ist als ein Konglomerat von Teilordnungen und Individualinteressen, bedarf es eines Hüters dieser Gesamtordnung, der den Individualinteressen gegenüber selbständig ist. Je stärker unterschieden werden kann zwischen den Interessenvertretungen außerhalb des Parlaments und der Gesamtvertretung des Volkes innerhalb des Parlaments, um so gerechter und mit mehr Autorität ist es möglich, das Sozialprodukt in den Nutzen der Gesamtheit zu verwandeln.

Diese Aufgabe verlangt eine derartige Fülle volkswirtschaftlicher und sozialpolitischer Einsichten, daß ihr der alte Abgeordnetentypus nicht mehr gerecht werden konnte. An die Stelle des einzelnen Abgeordneten trat im Wege parlamentarischer Arbeitsteilung das Abgeordnetenkollektiv, das gemeinsam eine Gesamtkonzeption erarbeiten konnte, in die jede Einzelmaßnahme sinnvoll eingefügt war. Das Parlament ist nicht mehr länger

eine Versammlung der Bildung und der intellektuellen Superiorität des Volkes, es wird zu einem sozial-technischen Instrument, dessen gradlinige Handlungsfähigkeit und dessen Niveau der Entschlüsse wichtiger sind als das in den Debatten zum Ausdruck kommende Bildungsniveau.

Mag diese Versachlichung der Arbeit auch dazu geführt haben, daß die gelehrtesten, unabhängigesten und eigenwilligsten Köpfe der Nation im Parlament seltener werden und — aus diesem und anderen Gründen — die modernen Parlamente nicht mehr das Ansehen in der öffentlichen Meinung genießen wie ehemals —; es wäre falsch, daraus zu schließen, die tatsächliche Bedeutung der Parlamente sei gesunken.

Schon ein Vergleich des Bundestages mit dem Reichstag von Weimar zeigt, in welchem Maße das Parlament an realer Macht gewonnen hat, obwohl heute mehr als in Weimar der Einfluß der Interessengruppen gewachsen ist. Der Bundestag hat es verstanden, die auf das Parlament von außen einwirkenden Gewalten zu balancieren und ihnen den unmittelbaren Einfluß zu nehmen. Weil die Parteien aufs engste mit mehr oder weniger allen sozialen Gruppen verflochten sind, damit schon innerhalb der Parteien ein Kompromiß gefunden werden muß, der zwischen den Individualinteressen vermittelt und sich daher dem Gemeinwohl nähert, treten zwischen die Verbandsinteressen und die legislative Arbeit des Parlaments die Parteien mit ihren Eigeninteressen, die wie ein Filter alle Individualinteressen ausschalten, die sich nicht in die politische Gesamtkonzeption der Parteien einfügen lassen.

Kurz, die bereits an früherer Stelle dargelegten Gründe, die zu einer Verselbständigung des Parlaments gegenüber den Verbänden geführt haben, brachten dem Parlament echte Macht und Autorität. Neben den Veränderungen in der legislativen Arbeit ist die wichtigste Konsequenz des Sozialstaates das Aufkommen der Verbände, die, wenngleich wiederholt unter verschiedenen Aspekten betrachtet, noch der abschließenden Untersuchung bedürfen.

Am bedenklichsten am Phänomen der „Stände“ ist ihre Stellung im System der Gewalten- oder Funktionstrennung. Zwar ist die Gewaltentrennung keine ursprüngliche demokratische Forderung (Rousseau spottete über sie, man wolle aus dem Souverän ein phantastisches, zusammengeflicktes Wesen machen)¹⁾, sondern Ausfluß liberaler Gedankengänge. Aber sie ist von der Forderung nach Rechtsstaatlichkeit nicht zu trennen und basiert auf der Erkenntnis, daß die realen Machtfaktoren innerhalb des Staates in ein System wechselseitiger Begrenzung und Beschränkung hineingestellt werden müssen, daß die staatliche Macht, die einer immanenten Tendenz entsprechend auf stete Erweiterung drängt, in ein Ordnungsgefüge zerlegt werden muß, das die Entartung der Macht zur Willkür vereitelt, soll nicht der Staat einer absoluten, einer unbeschränkten und unbeschränkbar Herrschaft ausgeliefert werden.

Die „Stände“ nun, obwohl reale Machtfaktoren erster Ordnung, haben an dem System der Gewaltenteilung keinerlei Anteil. Die Verantwortung,

die sie vor der Gesamtheit tragen, findet in der verfassungsmäßigen Ordnung keinen Ausdruck. Es ist ihrer Vernunft, Einsicht und Mäßigung überlassen, ob sie mit ihrer Macht Mißbrauch treiben oder nicht. Solange ein funktionsfähiges, mit Autorität begabtes Parlament den Verbänden gegenübersteht, stellen sie nicht mehr als eine latente Bedrohung dar, ein aktionsunfähiges Parlament dagegen würde in kürzester Frist von den Verbänden usurpiert, und damit würde die staatliche Macht, der die Sorge für das Gemeinwohl anvertraut ist, den Vertretern der Verbands- und Sonderinteressen ausgeliefert werden.

Um seine Aufgabe zu erfüllen, muß das Parlament besorgt sein, nicht von Verbandsvertretern in Gestalt von Abgeordneten unterwandert zu werden, die sich ausschließlich als Vertreter ihrer Verbandsinteressen betrachten. Es kann nicht übersehen werden, daß in wachsendem Maße die Zahl der an den „Ständen“ unmittelbar interessierten, von ihnen gestützten und von ihnen oftmals erst zur Kandidatur gebrachten Abgeordneten das Gesicht des Parlaments prägt.

In einer Zeit, in der die Parlamente in Permanenz tagen, ein Beruf neben dem Abgeordnetenberuf daher kaum noch möglich ist, gewinnen die Stände als „Mäzene“ der Abgeordneten ständig an Bedeutung. Die Verbände können es sich erlauben, sich die Kandidatur ihrer Funktionäre und Geschäftsführer etwas kosten zu lassen, in der Erwartung, dadurch an politischem Einfluß zu gewinnen.

Hier liegt die große und eigentliche Gefahr, die die Verbände für die moderne Demokratie darstellen: daß sie auf dem Umweg über die „Finanzierung“ von Abgeordneten erneut zu einem unmittelbaren Einfluß im Parlament gelangen und dieses damit untauglich machen, seine eigentliche Aufgabe zu erfüllen: Hüter der gesamtstaatlichen Ordnung und Vollzieher des Gemeinwillens zu sein.

Zwei Tendenzen in der Entwicklung des Abgeordneten sind somit zu erkennen. Die zuerst wirksam werdende wollte den unabhängigen, souveränen Abgeordneten, der nur seinen Intentionen und seinem Gewissen folgt, ersetzen durch das Abgeordnetenkollektiv mit seiner größeren sachlichen Arbeitsfähigkeit. Diese Entwicklung ist im wesentlichen abgeschlossen, sie führte zu einer Stärkung des Parlaments und ist als im großen und ganzen positiv anzusprechen.

Die zweite Tendenz zielt dahin, die gerade erreichte Homogenität und Solidarität des Parlaments, die ihren Grund finden in der gemeinsamen Verantwortung von dem Staat als Gesamtordnung, dadurch zu sprengen, daß sie den einzelnen Abgeordneten einem Verband als Protektor ausliefert, ihn damit in direkte Abhängigkeit zu einer außerparlamentarischen Institution bringt und im Ergebnis es unmöglich macht, daß das Parlament selbstverantwortlich den staatlichen Willen formuliert und vollzieht, weil ein Teil der Abgeordneten sich der parlamentarischen Solidarität entzieht und nur Weisungsempfänger ist.

Wenn also die demokratiegefährdende Wirkung der Verbände in Weimar

darin bestand, daß sie mittels der von ihnen abhängigen Parteien das Parlament zum Forum ihrer Sonderinteressen zu machen suchten und es daher vielfach außerstand setzten, das Gemeinwohl zur Richtschnur zu nehmen, so hat sich an der Art und der Tatsache der Gefährdung nur wenig geändert, sondern allein der Weg. Nicht mehr Parteien als Interessenvertretungen im Parlament entsprechend dem Stimmanteil der Gruppen — sondern Abgeordnete als Interessenvertreter stellen die Gefahr für das Parlament dar.

Es wird noch an späterer Stelle zu untersuchen sein, ob diese Gefährdung des Parlaments durch die Verbände, die in der Tendenz sichtbar ist, praktisch wirksam wird.

VIII. KAPITEL

Der Parlamentarismus in der parteienstaatlichen Massendemokratie

Das bürgerliche Parlament war seiner Idee nach eine Versammlung der Bildung und Vernunft der ganzen Nation, „davon kann heute keine Rede mehr sein“⁽¹⁾. „Das Parlament ist nicht mehr geschlossene Repräsentation, nicht zusammengefaßter Ausdruck von Geist und Bildung der ganzen Nation, keine Körperschaft, die ihre Autorität in sich selbst hat, sondern eine Konferenzgelegenheit, ein Forum und eine Apparatur“⁽²⁾.

Sind die ideellen Voraussetzungen des Parlamentarismus entfallen, nämlich die Diskussion, die Öffentlichkeit und der repräsentative Charakter des Parlaments?⁽³⁾ — und ist damit der Parlamentarismus in eine Krise geraten?⁽⁴⁾.

Wichtiger, als die ursprünglichen ideellen Voraussetzungen des Parlamentarismus zu bestimmen und zu untersuchen, ob und in welchem Umfang sie heute noch gegeben sind, ist es, sich darüber im klaren zu sein, daß infolge der Unmöglichkeit der direkten Demokratie in den modernen Staaten eine unmittelbare Willensbildung des Volkes nicht in Betracht kommt, daß als Organe der Willensbildung allein die Parlamente sich anbieten⁽⁵⁾, und daß — durch alle echten oder vermeintlichen Krisen des Parlamentarismus hindurch — es Parlamente gibt, und daß diese Parlamente in ihrer Mehrzahl ihrer Aufgabe gerecht werden⁽⁶⁾.

Außerdem ist zu berücksichtigen, daß ein echtes Parlament, das die Besetzung der Ministerien und die Richtlinien der Politik maßgebend beeinflusst⁽⁷⁾, das ein Kabinett zwingen kann, aus dem Amte zu scheiden⁽⁸⁾, kurz, das einen echten Anteil an der Macht hat, nicht mit denselben Maßstäben gemessen werden kann wie ein Parlament in der konstitutionellen Monarchie, das so sehr vom Staate und von der Macht geschieden war, daß es der Schauplatz genannt werden konnte, „auf dem die Gesellschaft erschien, dem Staate gegenübertrat und sich in ihn hinein inte-

grierte“⁹⁾. Der klassische Begriff des Parlamentes, der auf der Idee des „government by discussion“ beruhte, mochte Geltung haben, solange Parlamentarismus gleichbedeutend war mit Meinungskampf und die Fülle der Entscheidungsgewalt beim Monarchen lag — heute dagegen ist Parlamentarismus vorwiegend Interessenkampf¹⁰⁾.

Die Idee des „government by discussion“ reicht nicht mehr aus, um das Wesen des Parlamentarismus zu erklären, sie bezeichnet nur eine Seite. Es wird jedoch noch zu zeigen sein, daß das „Dynamisch-Dialektische“ (Smend) als Prinzip der Willensbildung auch im modernen Parlament noch Geltung besitzt¹¹⁾¹²⁾. Es ist modifiziert, es ist in seiner Wirksamkeit begrenzt — aber es ist nicht tot. Die immanenten Grenzen dieses Prinzips nicht erkannt zu haben, ist der Fehler der Weimarer Zeit. Weimar war der Versuch, den dialektisch-dynamischen Prozeß der politischen Entscheidungsfindung auch für eine die Exekutive beherrschende Legislative beizubehalten. Legislative und Exekutive unterliegen aber eigenen Gesetzmäßigkeiten. Die Exekutive verlangt nach Kontinuität; eine Legislative, die jeden Kurswechsel, jedes politische Taktieren auf die Exekutive überträgt, legt sie daher lahm. Weimar und die heutige Vierte französische Republik sind Beispiele dafür, daß eine Zusammenarbeit zwischen Legislative und Exekutive nicht möglich, jedenfalls nicht fruchtbar ist, wenn ihre jeweiligen Sondergesetzmäßigkeiten nicht berücksichtigt werden.

Erst eigentlich mit dem Aufkommen der parlamentarischen Regierung wurde daher die klassische Idee des Parlamentarismus kritisch¹³⁾. Heute gilt es, die parlamentarischen Grundlagen angesichts der Verantwortlichkeit des Parlaments für die Exekutive neu zu bestimmen.

Als erstes ist zu fordern, daß, wenn schon eine Identität zwischen Parlament und Wählern auf keinerlei Weise konstruiert, geschweige denn empfunden werden kann, das Parlament zumindest echter Repräsentant der Bevölkerung sein muß, damit dem Volke die Handlungen des Parlaments zugerechnet werden können. Die juristische Legitimation des Parlaments durch die Verfassung bedarf der Ergänzung durch eine politische Legitimation; diese äußert sich als Autorität des Parlaments, sie findet ihren Ausdruck im Repräsentationsverhältnis.

Weiter muß das Parlament Handlungsgebilde sein, d. h. die bloße Existenz — wie in den Volksdemokratien — ist nicht ausreichend, soll sich die Bevölkerung repräsentiert fühlen; erst Machtfülle und Entscheidungsgewalt machen das Parlament zum Repräsentanten. Geradlinige Handlungsfähigkeit und Niveau der Entschlüsse bestimmen die Qualität des Parlaments¹⁴⁾; das Parlament darf nicht einseitig gesehen werden als bloßes Meinungsgebilde¹⁵⁾. Damit tritt neben die Aufgabe der Volksvertretung die Aufgabe der Regierungsbildung und der Regierungskontrolle: das Parlament ist mehr Zwischenstufe demokratischer Regierung als Volksvertretung¹⁶⁾. Aber in dem Maße, in dem es die Regierung vorbereitet und auf sie Einfluß nimmt, wird es an Kraft der Repräsentation gewinnen — damit seine auch heute noch wesentlichste Funktion erfüllend¹⁷⁾. Neben der

Aufgabe der Repräsentation und der Handlungsfähigkeit, sie beide bestimmend, steht die Ausrichtung des Parlaments auf das Gemeinwohl. Die Stärke dieser Hinwendung ist gleichbedeutend mit der Stärke der Integrationswirkung.

(Wenn gesagt wird, die Verteilerfunktion als wichtigste Funktion des Parlaments überhaupt sei notwendig desintegrierend, so ist das nicht richtig. Nicht so sehr die Gerechtigkeit und Objektivität bei der Verteilung des Sozialprodukts entscheiden über die Integrationswirkung — diese Gerechtigkeit kann von der Bevölkerung sowieso nur unzulänglich begriffen werden — als vielmehr die Autorität, die das Parlament in der Bevölkerung genießt. Besteht diese Autoritätsbindung zwischen Parlament und Bevölkerung, vermag sich das Parlament gegenüber den Sonderinteressen durchzusetzen, gibt es aus eigenem Entschluß und kraft eigenen Urteils, so kann selbst ein anscheinend so desintegrierender Akt wie die Verteilung des Sozialprodukts ohne Gefahren für das Bewußtsein staatlicher Einheit und Gemeinsamkeit sein. — Hierzu noch später.)

Repräsentatives, verantwortliches und kontinuierliches Handeln zum Wohle des gesamten Volkes — das dürfte die Mindestforderung sein, die an ein Parlament mit Regierungsverantwortung gestellt werden muß. Auch hier zeigt sich wieder, daß in dem Augenblick, in dem das Parlament keine ursprüngliche, in sich ruhende politische Macht ist, sondern nur noch der Ort, an dem sich die von außen kommenden Kräfte der Verbände wechselseitig durchdringen, und die Verbände durch das Parlament hindurch — dieses instrumental benutzend — auf die staatliche Willensbildung einwirken¹⁸⁾ — in dem Augenblick das Parlament kein Parlament mehr ist, das seiner Aufgabe gerecht wird, es verliert seine repräsentierende und integrierende Kraft und ist nur noch der Ort der Handlung statt der Handelnde selbst.

Das Parlament der Bundesrepublik, so scheint es am Ende der zweiten Legislaturperiode, wird seiner Aufgabe gerecht, sofern man die Begriffe der Repräsentation und Integration in Übereinstimmung mit der heutigen Verfassungswirklichkeit definiert. Da sie an späterer Stelle Gegenstand eingehender Untersuchung sein werden, hier nur soviel:

Die Erkenntnis jedes einzelnen, zugleich Teil des ganzen Volkes und Teil einer politisch-soziologischen Gruppe zu sein, hat zu einer doppelten Repräsentation geführt. Der einzelne fühlt sich sowohl durch „seine“ Partei repräsentiert als auch im Moment der Entscheidung durch das Parlament; denn er begreift, daß die Einzel- und Parteiinteressen, von den Parteien formuliert, der parlamentarischen Entscheidung voraufgehen, in sie einmünden und sich in Gestalt eines Kompromisses im Willensakt des Parlamentes wiederfinden. Sofern dieser Akt nicht dem Willen einer Mehrheit entspricht, die sich über die Argumente der Minderheit hinweggesetzt hat, und sofern die Minderheit nach der Abstimmungsniederlage die Entscheidung akzeptiert und an ihrer Realisierung mitwirkt, sofern also Koalition und Opposition zusammenwirken und jedenfalls hin und wieder

gemeinsam und übereinstimmend große Entscheidungen treffen, fühlt auch das „Stammpublicum“ der Parteien die Bezogenheit der parlamentarischen Entscheidung auf das Gemeinwohl und folgt der Partei darin, auch den Akt zu bejahen, der äußerlich nur geringe Spuren seines zuvor geäußerten Willens trägt.

Nicht zuletzt wegen der weniger emotionalen als intellektuellen Gebundenheit des einzelnen an eine Partei vermag er die Gegensätzlichkeit der Interessen, der Auffassungen und der Programme als Einheit zu begreifen, die in den Akten des Parlaments Gestalt gewinnt. Die Loyalität und Bereitschaft zur Zusammenarbeit bei den Parteien selbst bestimmt den Grad der repräsentativen Kraft des Parlaments.

Diese, dem einzelnen Staatsbürger unterstellte Einsicht mag wie eine Überschätzung seiner Fähigkeiten erscheinen. Jedoch, einmal ist dieses differenzierte Bewußtsein der Gemeinsamkeit in der Gegensätzlichkeit der Gruppen vorwiegend nicht-intellektueller Natur; sodann entspringt es der tiefsten Bereitschaft im Menschen, an die Homogenität und die „Freundschaft“ (im Gegensatz zu der gegenüber allem Fremden empfundenen „Feindschaft“) innerhalb der Ordnungen zu glauben, denen er angehört, wie Familie, Sippe, Volk usw.

Erscheinungen wie der Klassenkampf sind Krankheitserscheinungen, sie widerstreben der natürlichen Ordnung innerhalb der Gesellschaft und können nur begriffen werden als das Produkt systematischer Beeinflussung — um es neutral zu sagen; sowie diese Propaganda erlischt, wird aus der Klassenfeindschaft ein Gegensatz von Klasseninteressen, der der emotionalen Leidenschaft und Explosivität entbehrt. —

Wie bereits dargestellt, ist die Diskussion als Prinzip der Willensfindung keineswegs tot; als Diskussion, die auf die staatliche Macht gerichtet ist, kann sie sich jedoch nicht mehr unmittelbar vor der Öffentlichkeit vollziehen. Die parlamentarische Diskussion ist kein Machtkampf in der Form einer Scheindiskussion¹⁹⁾, sondern sie ist in Gestalt der Plenardebatte Rechtfertigung der Parteien vor den Wählern, Begründung der Anträge der Parteien und der Haltung der Parteien gegenüber den Gesetzesvorlagen der Gegenparteien. Nicht die Plenardebatte dient der Überzeugung des Gegners und der Herausarbeitung eines Kompromisses zwischen den Parteien, sondern die nichtöffentlichen Sitzungen in Ausschüssen und interfraktionellen Besprechungen usw. dienen diesem Zweck²⁰⁾. Es muß noch einmal darauf hingewiesen werden, daß die Parteien in ihrer Angewiesenheit auf alle Wählerschichten und wegen ihrer geringen Zahl, die sich in der Tendenz der Zahl der möglichen Regierungsalternativen annähert, sich immer weniger zum Fürsprecher von Einzelinteressen machen und eine Gesamtkonzeption entwerfen müssen, die auf die Balancierung und Harmonisierung der staatlichen Ordnung schlechthin zielt.

Demgemäß werden die Programme der Parteien zusehends einander ähnlicher, und die Parteien hören auf, ihre Sonderinteressen anderen

Sonderinteressen entgegenzustellen. Und je mehr sich die Parteien von diesen Interessen distanzieren, je mehr sie recht eigentlich Hüter der staatlichen Ordnung — allerdings einer Ordnung, wie sie sie sich vorstellen — gegenüber den anarchischen Individualinteressen sind, um so ähnlicher und enger werden die interparteilichen Probleme und Beziehungen.

Daraus erwächst ein echter Gewinn für die parlamentarische Arbeit und zugleich die Voraussetzung einer parlamentarischen Diskussion. Eine Debatte ist nicht möglich zwischen zwei in der grundsätzlichen Politik unterschiedenen Gruppen, zwischen ihnen kann nur — da ihre Politik sich wechselseitig ausschließt — Feindschaft bestehen²¹). Demokratie aber bedeutet dem Wesen nach Einigkeit über das Grundsätzliche, Streit über die Mittel und Wege.

Es soll nicht behauptet werden, daß aller Streit zwischen den Parteien bloßer Methodenstreit sei — zumindest den Beginn einer politischen Konzeption in der Art beispielsweise des Marxismus oder des Sozialismus kennzeichnet eine Ausschließlichkeit, die nur Kompromisse zuläßt, um die Macht zu erreichen, diese Kompromisse zugunsten der alten Konzeption wieder zu beseitigen, die in reiner Form nicht verwirklicht werden konnte.

Die parlamentarische Mitarbeit führt jedoch dazu, daß die Konzeptionen entsprechend den Wandlungen innerhalb der Sozialordnung usw. verändert werden. Die Mitarbeit und Mitverantwortung an Maßnahmen, die ihren Ursprung nicht in der eigenen Konzeption haben, verbieten es von einem bestimmten Punkt der Entwicklung ab, auf die eigene, ursprüngliche Konzeption zurückzugehen. Die oberste Notwendigkeit für die Parteiprogramme, die bei zwei oder doch wenigen Parteien bei Lichte besehen Regierungsprogramme sind, ist die staatliche Kontinuität. Bei einem Wechsel von Regierung und Opposition darf sie nicht verletzt werden, soll nicht der Zustand des Staates chaotisch werden. Es sei hier an die von der Labour Party durchgeführten Sozialisierungsmaßnahmen erinnert, die von den Konservativen nicht rückgängig gemacht werden konnten, obwohl sie deren Wirtschaftsprogramm diametral entgegengesetzt waren, weil die Macht der bloßen Faktizität der Verstaatlichung zu groß war. (Eine geringe Reprivatisierung hat allerdings stattgefunden, doch gerade ihr Tempo und ihr Ausmaß bestätigen die grundsätzliche Richtigkeit der obigen Behauptung.)

Je länger die Tradition der großen Parteien eines Staates ist, die sich in der Macht abwechseln, um so ähnlicher die Konzeptionen der Parteien, so ließe sich formulieren. Republikaner und Demokraten in den USA, Konservative und Liberale bis etwa 1900 in Großbritannien, heute die Konservativen und die Labour Party mögen als Beweis dienen.

Es ist offensichtlich, daß das hohe Maß an Diskussionsbereitschaft, das die anglikanischen Parlamente auszeichnet, nicht zuletzt darin seinen Grund hat, daß sie frei sind von extremen Parteien. Diese sind in ihren

Forderungen kompromißlos und durch die Aussichtslosigkeit, jemals die staatliche Gewalt in Händen zu halten, korrumpiert. Sie sind ihrer Natur nach zu keiner wirklichen Diskussion — wo immer sie sich abspielen mag — fähig, da die bloße Negation ihr Lebenselement ist. Es fällt nicht schwer, in der Arbeit des Bundestages seit 1949 zu erkennen, daß gerade die geringe Zahl von Parteien, die, wenn nicht im Bund, so doch in den Ländern an der Regierungsgewalt beteiligt sind, und die in ihrer Wahlpropaganda in einem in Deutschland noch nicht gekannten Maße die gesamte Bevölkerung ansprechen, die parlamentarische Arbeit außerordentlich befruchtet hat. Das wachsende Ansehen und der Gewinn an Autorität des Bundestages in der Bevölkerung, die demoskopische Untersuchungen erwiesen haben, dürfte im wesentlichen darauf zurückzuführen sein, daß „der Parteien unfruchtbarer Hader“ die parlamentarische Arbeit nicht mehr bestimmt, sie nicht mehr zu vereiteln vermag.

(Nebenbei bemerkt, der Vorteil weniger Parteien liegt nicht so sehr darin, daß sie die Bildung eines Gesamtwillens erleichtern und die Identifizierung von Partei und außerparlamentarischer Gruppe verhindern, als darin, daß wenige Parteien notwendig an der Macht partizipieren, dabei an Verantwortungs- und Selbstbewußtsein gewinnen und insbesondere die für die heutigen Parteien spezifische Situation begreifen: daß sie nicht mehr, mit den Wählern hinter sich, dem Staate und der Staatsgewalt gegenüberstehen mit Wünschen und Forderungen, sondern, selbst im Besitz der staatlichen Macht, die Ordnung des Staates davor zu bewahren suchen, von unkoordinierten Sonderinteressen gestört zu werden.)

Abschließend ist somit festzustellen, daß — nachdem Weimar die eigentliche Krise des Parlamentarismus offenbart hatte — die Entwicklung in der Bundesrepublik seit 1949 dazu geführt hat, den Parlamentarismus wiederzubeleben, wenngleich er in Anpassung an die veränderte Aufgabe des Parlaments sich nicht mehr (ebensowenig wie vor 1918) als „government by discussion“ charakterisieren läßt. Denn vor 1918 fehlte es an der Regierungsverantwortung des Parlaments und damit an echtem Parlamentarismus, nach 1918 erwies sich sehr bald, daß die öffentliche, in der Plenardebatte geführte Diskussion ein ungeeignetes Mittel ist, legislative Entscheidungen zu treffen.

IX. KAPITEL

Das Parlament als Führerauslese

Das demokartische Freiheitsideal der Herrschafts- und Führerlosigkeit ist längst als unrealistisch aufgegeben worden¹⁾. Mag es in einem zivilisatorisch sehr tiefstehenden Zwergstaat allenfalls als realisierbar erscheinen — wenn es auch in keinem jemals anzutreffen war —, die modernen Staaten sind darauf angewiesen, für die führenden Positionen im Staats-

wesen die Menschen auszuwählen, deren charakterlichen und beruflichen Qualitäten die Gewähr für ein reibungsloses Funktionieren des Staatsapparates bieten. Je nach der Art dieses Staatsapparates, je nach seinem wirtschaftlich-zivilisatorischen Entwicklungsstand, seiner räumlichen Ausdehnung, seinem Verhältnis zum Ausland, sind ganz bestimmte Anforderungen an die Führungskräfte zu stellen.

In einer parlamentarischen Demokratie ist es mit die wichtigste und vornehmste Aufgabe des Parlaments, diese Auswahl der Führungskräfte zu besorgen²⁾, sie ist geradezu ein Charakteristikum eines Repräsentativsystems³⁾.

Die Methode und die Qualität der Auslese durch das Parlament gilt es zu untersuchen. Die Bedingtheit der staatlichen Willensbildung durch das Ausleseverfahren wird durch folgende Erwägung deutlich: wenn es nicht Aufgabe eines Parlaments im Repräsentativsystem ist, den Willen der Wählerschaft unmittelbar in Aktionen des Staates zu transponieren, sondern aus eigener Entschließung innerhalb der ihm von der Verfassung gesetzten Grenzen die Geschicke des Staates zu bestimmen, so ist die Führerauslese die wichtigste Voraussetzung, um die optimale Willensbildung im Repräsentativkörper zu erreichen. Die Qualität der Zusammensetzung des Parlaments entscheidet über den Grad der Realisierung der *volonté générale*.

Das Ausleseverfahren sieht sich in den modernen Demokratien der Notwendigkeit gegenüber, die Führungskräfte aus allen Schichten des Volkes herausfinden zu müssen, da es eine staatstragende Schicht, die die Führungskräfte stellen könnte, nicht mehr gibt. Schumpeters Auffassung, die einzig sichere Gewähr für die Auswahl von Politikern von hoher Qualität liege in der Existenz dieser sozialen Schicht, die selbst das Produkt eines strengen Ausleseprozesses sei⁴⁾, bedarf einer Einschränkung.

Die Geschichte der katholischen Kirche beweist, daß das Fehlen einer staatstragenden Schicht und damit das Angewiesensein auf zur Führung geeignete Kräfte aus allen Bevölkerungsschichten zu guten Ergebnissen führen kann und vor allem nicht so sehr von der Gefahr bedroht ist, daß mit der Erschöpfung der sozialen Führungsschicht zugleich der Staatsapparat zerfällt. Wenn einmal innerhalb eines Systems eine wirkungsvolle Methode der Führerauslese gefunden ist, die nicht auf eine soziale Schicht angewiesen ist, so wird auch durch eine soziale Revolution das Funktionieren des Staatsapparates nicht unbedingt in Frage gestellt.

Die Vorteile, die das Parlament als Stätte der Führerauslese bietet, bestehen in der größeren Auswahlmöglichkeit überhaupt und in der Öffentlichkeit des Ausleseprozesses. Denn grundsätzlich ist keine Schicht, keine Bevölkerungsgruppe von der Führung ausgeschlossen, und die Parteien sind bemüht, vor allem aus wahlpropagandistischen Gründen, Kandidaten auch aus jenen Schichten aufzustellen, die auf Grund ihrer Bildung und beruflichen Qualifikation von sich aus nur schwer den Zugang zum Parlament finden.

Die Öffentlichkeit der Auslese bedeutet, daß sich von der Aufstellung eines Kandidaten bis zu seiner Bestellung als Fraktions- und Parteiführer die Laufbahn des Parlamentariers unter den Augen der Öffentlichkeit vollzieht. Zugleich bedeutet sie für die Parteien, daß sie schon in der Wahlkampagne die politische Begabung ihres Kandidaten abzuschätzen vermögen und Fehltritte schnell wieder revidieren können.

Da die Existenzbedingung der Parteien eine allseitige Instabilität ist und sie nicht im sicheren Besitze eines Machtanteils sind, sondern von Wahl zu Wahl ihren Machtanteil behaupten müssen, können sich die Parteien eine Günstlingswirtschaft nicht erlauben. Sie sind auf die Stärke und das individuelle Gewicht ihrer Fraktionen angewiesen, die sie nicht mit Abgeordneten belasten dürfen, von denen keinerlei Nutzen zu erwarten ist. „Beziehungen“ und „Verbindungen“ vermögen einen Kandidaten allenfalls ins Parlament zu bringen, sie können aber nicht hindern, daß er ohne eigenes Talent auf den letzten Bänken seine parlamentarische Laufbahn beginnt und nach der nächsten Wahl beendet.

Weiter hat das parlamentarische System den Vorzug, daß es den Aufstieg der Talente nicht durch festgelegte, starre Aufstiegswege hemmt. Die echte Begabung vermag sich, ohne vorzeitig ihre Kräfte an allzu einfache Aufgaben verschwendet zu haben, schnell durchzusetzen; wie zahlreiche Beispiele aus der ersten und zweiten Legislaturperiode beweisen, genügen wenige Jahre, um einen unbekannten, aber politisch talentierten Abgeordneten in die Führungsgremien von Partei und Fraktion aufsteigen zu lassen.

Im Parlament bestimmt sich der Einfluß, den ein Abgeordneter gewinnt, nach dem Nutzen, den er seiner Fraktion brachte; das Leistungsprinzip dominiert. In den Funktionärshierarchien des Staates, der Kirchen, der Gewerkschaften und Verbände dagegen ist aus naheliegenden Gründen, die hier nicht erörtert werden können, die Zahl der „Dienstjahre“ so entscheidend wie die Leistung. Die Folge davon ist, daß das parlamentarische System aus der Begabung der Abgeordneten einen höheren Nutzen zu ziehen erlaubt als die Funktionärshierarchien aus der Begabung ihrer Funktionäre ziehen können.

Das Parlament darf nun jedoch nicht einseitig als eine Stätte der Auslese der Spitzenfunktionäre gesehen werden. Von mindestens gleicher Bedeutung ist die Einordnung der Masse der Abgeordneten in die Hierarchie des Parlamentskollektivs.

Da es für die Fraktionen entscheidend darauf ankommt, nicht nur möglichst viele Mitglieder zu haben, sondern mit den vorhandenen Mitgliedern eine äußerste politische Wirksamkeit zu entfalten, bedürfen sie einer ganz bestimmten Zusammensetzung, die sie instandsetzt, eine umfassende Gesamtkonzeption zu erarbeiten, die geeignet ist, etwaigenfalls als Regierungsprogramm zu dienen und darüber hinaus in alle Ausschüsse befähigte Abgeordnete zu entsenden, die die Interessen von Fraktion und Partei zu wahren wissen. Dieses Ziel verlangt ein Höchstmaß individueller

Qualifikation des einzelnen Abgeordneten, verbunden mit der Fähigkeit zur Kooperation und zur Unterordnung unter den politischen Kurs der Fraktion. Mit anderen Worten: je besser das Verhältnis zwischen den eigenwilligen und mit politischer Phantasie begabten Abgeordnetenpersönlichkeiten, die gewissermaßen die Kristallisationskerne der Fraktionen darstellen und deren politische Entwicklung bestimmen, und der Masse von qualifizierten und disziplinierten Abgeordneten ausgewogen ist, um so größer die Effizienz der Fraktion⁵⁾.

Im folgenden sei der Versuch unternommen, an Hand der beruflichen Zusammensetzung des zweiten Bundestages die sachliche Qualifikation der Abgeordneten, die Verteilung der Abgeordneten auf die einzelnen Bevölkerungsschichten und den Einfluß der Verbände auf das Parlament, soweit möglich, zu bestimmen⁶⁾.

Die immer engere Aufeinanderbezogenheit von Legislative und Exekutive fordert auch vom Abgeordneten eine subtile Kenntnis der Exekutive. Die Apparathaftigkeit des Parlaments selbst bedarf sozial-technischer, die Gesetzgebungsarbeit volkswirtschaftlicher Einsichten und Kenntnisse. Die Methode der Arbeit, die überwiegend mündliche Behandlung der Gesetzmaterialien in den Debatten der Ausschüsse und der allgemeine Zeitmangel, der eine umständliche und zeitraubende Einarbeitung in Einzelprobleme verbietet, erfordern eine breite Allgemeinbildung, schnelle Entschlußkraft und rhetorisches Geschick. Schon diese wenigen Gesichtspunkte zeigen, daß der befähigte, seiner Aufgabe gerecht werdende Abgeordnete eine Fülle von Voraussetzungen mitzubringen hat — im Widerspruch zur allzu häufigen Mißachtung der Abgeordnetenqualifikation, die auf der abwegigen Einschätzung aller Abgeordneten nach den schlechtesten und einflußlosesten Mitgliedern des Parlaments beruht.

Demgemäß ist der Anteil weniger Berufsgruppen, in denen diese Voraussetzungen am ehesten gegeben sind, ganz unverhältnismäßig groß, wie das überzeugende Beispiel des Anteils der Rechtsanwälte im Parlament beweist (41 von 509 Abgeordneten!), und es kann nicht davon gesprochen werden, daß die Zusammensetzung des Parlaments „repräsentativ“ — im Sinne, wie ihn die Demoskopie versteht — für die Gesamtbevölkerung sei.

So stellt die größte Gruppe der Bevölkerung, die Masse der Arbeiter und Handwerker, nur 35 Abgeordnete. Die kleine Zahl der freiberuflich Tätigen sowie der zu ihnen gehörigen pädagogischen Berufe dagegen stellen 114 Abgeordnete, im einzelnen:

Rechtsanwälte	41
Lehrer und Dozenten	32
Pfarrer	9
Ärzte	6
Journalisten, Verleger	26

Realitativ hoch ist auch der Anteil der Abgeordneten, die Beamte und Angestellte des öffentlichen Dienstes sind (Lehrer hier nicht gerechnet): 95. (Die übrige Berufszugehörigkeit: Fabrikanten und Kaufleute 57; Land-

wirte 54; Angestellte der freien Wirtschaft 40; Berufssoldaten 2; Hausfrauen 18.)

Mit dem Einzug der Funktionäre ins Parlament „hört das Parlament auf, ein Extrakt des lebendigen Volkstums zu sein, es wird eine andere Art möglichst lebenslänglicher, alles Wesentliche hinter verschlossenen Türen — den Kommissionstüren — erledigender Bürokratie: bürokratisch fleißig, bürokratisch heimlich und — bürokratisch unpolitisch“⁷⁾. So zutreffend diese Warnung sein mag — man würde sie simplifizieren, ihrer Wahrheit berauben, wollte man die Abgeordneten als Funktionäre bezeichnen, die nach ihrem beruflichen Herkommen Funktionäre sind. Wie weit das Parlament ein Funktionärs-Parlament ist, darüber sagt die Berufsstatistik nicht das mindeste. Sie sagt dagegen etwas aus über den Einfluß der Verbände.

Wenn insgesamt 78 Angestellte der Gewerkschaften (34), anderer Verbände und Organisationen (26) und Angestellte der Parteien (18) Parlamentarier sind, so bedeutet dies, daß jeder siebente Abgeordnete zumindest mit hilfreicher Unterstützung einer Organisation ins Parlament gelangt ist. Der wirkliche Anteil von Verbandsvertretern und damit der unmittelbare Einfluß der Verbände auf die Willensbildung entzieht sich der statistischen Analyse. Er läßt sich nur auf Grund innerparlamentarischer Erfahrung bestimmen.

An Hand der oben dargestellten Berufszugehörigkeit der Bundestagsabgeordneten läßt sich die Behauptung rechtfertigen, daß die Zusammensetzung der Abgeordneten in der Praxis bestimmt wird durch

- a) den Anteil der Berufsgruppen an der öffentlichen Meinung
(Verbände und Presse)
- b) die berufliche, vielfach juristische Vorbildung
(Rechtsanwälte, Staatsfunktionäre)
- c) die Kenntnis des Staats- und anderer Verwaltungsapparate
(Angehörige des öffentl. Dienstes, Angestellte der Organisationen).

Des weiteren ist zu erkennen, daß eine Vielzahl von Abgeordneten Berufen entstammt, die ihrerseits eine Führungs-, Erziehungs- und Fürsorgepflicht gegenüber der Bevölkerung zum Inhalt haben: Lehrer und Dozenten in pädagogischer, Rechtsanwälte in rechtlicher, Seelsorger in geistlicher, Ärzte in medizinischer, Staatsfunktionäre in rechtlich-sozialer, Verbandsfunktionäre in beruflicher Hinsicht.

Die auf den ersten Blick vielfach undurchsichtig scheinende und scheinbar unzweckmäßige Auswahl der Abgeordneten, die bestimmt wird durch die Eigeninitiative der zur Politik drängenden Kräfte selbst und das Eigeninteresse der Parteien, führt im Ergebnis dazu, daß wieder den Berufen die politische Führung in Gestalt des Parlaments anvertraut wird, die im beruflichen Leben gleichfalls eine Führungsaufgabe tragen bzw. als „Mechaniker“ von Staats- und Verbandsapparaten dazu prädestiniert sind, für ein reibungsloses Ineinandergreifen im Parlament zu sorgen.

Dies Ergebnis ist die Bestätigung der Tatsache, daß das Ausleseverfahren

der Abgeordneten — fälschlich immer noch Wahl heißen — nichts weiter als einen Filter darstellt, der die unqualifizierten Bewerber um die staatliche Macht ausscheidet. Die gleiche Entscheidung, die gleiche geistige Haltung — nur in noch verstärktem, auf das Allgemeine zielendem Maße —, die zur Wahl eines der oben genannten lenkenden, erzieherischen und helfenden Berufe führten, wiederholen sich in der Entscheidung, für das Parlament zu kandidieren.

Freiwilligkeit und innere Berufung, so scheint es, kennzeichnen damit das Verfahren der Führungsauslese, bilden die eine Seite dieses Verfahrens. Nicht nur die höhere Qualifikation in bezug auf die berufliche Vorbildung bestimmt die Auswahl, sondern zugleich der stärkere Führungswille einzelner Berufsgruppen. Wenn es nicht so wäre, würde das Bestreben der Parteien erfolgreicher sein, möglichst alle Schichten der Bevölkerung zu Zwecken der Repräsentation und der Wahlpropaganda bei der Aufstellung zu berücksichtigen. Zwar bestimmt die Partei die Reihenfolge, in der ihre Kandidaten ins Parlament einziehen; doch könnten die Schichten, die wegen der schlechteren beruflichen Qualifikation nur eine relativ geringere Zahl von potentiellen Abgeordneten aufweisen, wegen des zahlenmäßig drückenden Übergewichtes über die geistig und sozial führenden Schichten doch immerhin sehr viel mehr Abgeordnete stellen, wenn sie dazu bereit wären.

Es bestätigt sich damit im politischen Bereich die pädagogische Erfahrung, daß die sozial niederen Schichten das Verlangen nach materieller Besserstellung nicht dadurch zu erreichen suchen, daß sie selbst die Führungskräfte stellen, die diese Forderungen realisieren könnten, sondern sie sich in den Schichten suchen, die dafür Tradition und Erfahrung mitbringen — so, wie der standes- und selbstbewußte Arbeiter sich oftmals widersetzt, seine Kinder im Wege der Begabtenförderung auf die Höhere Schule und die Universität gehen zu lassen —, wenngleich diese Einstellung mit der zunehmenden Verbürgerlichung und materiellen Besserstellung des Arbeiters seltener wird.

Die Richtigkeit der These, daß die sozial niederen Schichten sich ihre Führungskräfte im Mittelstand suchen, wird bewiesen durch die Zusammensetzung der Funktionärskörper der Arbeiterparteien. Nicht nur heute, auch schon vor dem ersten Weltkrieg ließ sich vor allem der SPD (weniger dagegen der Labour Party) ein Hang zu akademisch gebildeten Funktionären nachsagen.

X. KAPITEL

Die rechtliche Natur des Parlaments

Mit dem Verfassungssatz, daß alle Staatsgewalt vom Volke ausgehe, wird das Staatsvolk als einziges primäres und höchstes Staatsorgan konstituiert,

ohne daß das Staatsvolk damit zum Träger der gesamten Staatsgewalt würde⁴⁾). Das Bonner Grundgesetz kennt keine Konzentration der Staatsgewalt in einem Organ, und sie folgt auch nicht aus der Konstituierung eines höchsten Organs. Wenn auch jeder Staat eines höchsten Organs bedarf, eines einheitlichen Willens, so kann dieser Wille doch von mehreren Organen gebildet werden⁵⁾).

Der Staat als die rechtliche Organisationsform des Volkes, der nur durch seine Organe handlungsfähig und nur in ihnen juristisch greifbar ist, darf in keiner Weise personifiziert werden. Er selbst, bar jeder Subjekthaftigkeit, kennt keinen eigenen Willen und wird nicht vertreten durch seine Organe, sondern die Organe sind Ausdruck der „Organisation“ Staat selbst³⁾). Wenn man sie wegdenkt, bleibt nicht der Staat als Organträger übrig; es bleibt allerdings auch mehr als ein juristisches Nichts⁴⁾⁵⁾). Denn ohne seine Organe ist der Staat zwar nicht handlungsfähig, es bleibt jedoch ein Inbegriff von Menschen und Sachen, der zur Neukonstituierung der rechtlichen Organisation drängt. Ein organloser Staat kann mit der faktischen Gesellschaft verglichen werden, deren rechtliche Organisation zwar fehlerhaft und juristisch daher in der gewollten Form keine Anerkennung findet, deren Faktizität jedoch auch rechtliche Anerkennung finden muß.

Aus der Existenz einer Vielzahl statlicher Organe und deren durch die Verfassung begründete funktionaler Zuständigkeit ergibt sich als Konsequenz, daß die Staatsgewalt unmittelbar bei mehreren Organen ruht. Nicht das Staatsvolk hat unter Aufopferung seiner ursprünglichen staatlichen Omnipotenz bestimmte Rechte an ein anderes Organ delegiert, sondern jedes Organ leitet seine Rechte und Pflichten unmittelbar aus der Verfassung ab⁶⁾).

Das Staatsvolk handelte verfassungswidrig, wenn es die Rechte der anderen Organe usurpierte, da es diese seine staatliche Organisation ausdrücklich gebilligt hat. Aus ihr ergeben sich vertragsähnliche Verpflichtungen gegenüber den anderen Organen, insofern nämlich die Staatsgewalt auf mehrere Gewaltenträger verteilt ist, die zwar an der Teilgewalt kein subjektives Recht haben, wohl aber eine gesetzliche „Treuhandbefugnis“, die sie berechtigt, um ihre funktionelle Zuständigkeit mit den anderen Gewaltenträgern zu prozessieren, wobei es selbstverständlich bei einem Streit über objektives Recht bleibt⁷⁾).

Daraus folgt, daß keine unmittelbare Abhängigkeit der einzelnen Organe untereinander besteht, daß das Parlament nicht in irgendeiner Form Vertreter des Staatsvolks oder sein Willensorgan ist⁸⁾), sondern daß Parlament und Staatsvolk Organe derselben Ordnung sind und somit juristisch eine Einheit bilden, die Staat genannt wird^{8a)}). „Durch das Parlament wird das Volk ebenso geformt, wie ein Verein durch seinen Vorstand, den die Mitglieder in der Generalversammlung wählen. Allein, der Vorstand ist kein Willensorgan der Generalversammlung, sofern sie keine andere Funktion hat, als den Vorstand zu wählen; er ist Willensorgan des

Vereins, und dieser ist nicht identisch mit seinen Mitgliedern, ja mit der Generalversammlung der Mitglieder, die nur ein Organ des Vereins ist, sondern ist die Gesamtordnung, in der diese Mitglieder stehen“⁹⁾).

Nach der verfassungsmäßigen Ordnung hat das Volk als staatliches Organ im wesentlichen nur die Funktion, in den Wahlen zum Bundestag und zu den Landtagen sein Stimmrecht auszuüben; angesichts dieses Minimums funktioneller Zuständigkeiten kann der Verfassungssatz, daß alle Staatsgewalt vom Volke ausgehe, nur dahin interpretiert werden (jede Norm ist im Zusammenhang mit Nachbarnormen zu deuten), daß unter „Volk“ in diesem Zusammenhang nicht das Staatsvolk verstanden wird, sondern das Volk schlechthin, als überzeitliche, transzendente Wesenheit; Volk — das ist der bestimmende, verpflichtende Grund, keine irgendwie faßbare Personenmehrheit.

Angesichts des Zuständigkeitskataloges, den die Verfassung für die Organe aufstellt, kann nicht davon gesprochen werden, daß das Staatsvolk, abgesehen von der Wahl, seine gesamten anderen Rechte auf andere Organe verteilt habe und daß das Parlament ein Ausschuß des Staatsvolks sei, Organ eines Organs — und damit sekundäres Organ¹⁰⁾. Es kann auch nicht davon gesprochen werden, daß das Staatsvolk in den Aktionen des Parlaments unmittelbar handelnd in Erscheinung trete¹¹⁾, vielmehr ist es das Volk, das im Sein und im Handeln der Organe seinen zeitlichen Ausdruck findet. Das Parlament etwa gar als Organ der Gesellschaft konstruieren zu wollen, in der konstitutionellen Monarchie allenfalls möglich, ist in einer repräsentativen Demokratie zu abwegig, als daß es dazu irgendwelcher Gegenargumente bedürfte¹²⁾.

Es ergibt sich, daß die Organe innerhalb ihres Organbereichs der Staat selbst sind („das Gemeinwesen besitzt in jedem Organ ein Stück seiner selbst“ — Gierke)¹³⁾ und den Staat repräsentieren, d. h. der Wille des Organs wird dem Staate zugerechnet¹⁴⁾. Dabei ist zu unterscheiden zwischen der Organschaft als reinem Rechtsbegriff, der bestimmt, welches Handeln dem Staate zuzurechnen ist, und der Repräsentation, die der Sphäre des Seins angehört und sich der rechtlichen Bestimmung entzieht¹⁵⁾.

Ob ein Parlament repräsentativ ist oder nicht, ergibt sich aus der (politischen) Autoritätsbindung zwischen Parlament und Staatsvolk. Der alliierte Kontrollrat der Besatzungsmächte nach 1945 kann als Organ des Staates angesprochen werden — nur durch den Kontrollrat gab es staatliches Handeln —, der repräsentativen Kraft mußte er jedoch ermangeln, denn sie ist gebunden an eine staatliche Auctoritas, die nur dort besteht, wo das Herrschaftsrecht des Organs und die Gehorsamspflicht des einzelnen Bürgers ihren verpflichtenden Grund finden in der gemeinsamen Verantwortung vor dem Volke — wovon nicht gesprochen werden konnte.

Aus der rechtlichen Natur des Parlaments als unmittelbares und primäres Organ, d. h. als Organ, das seinerseits nicht in einem Organverhältnis zu einem anderen Organ steht¹⁶⁾, das nur insofern in einer Beziehung zum

Staatsvolk steht, als beide der staatlichen Ordnung angehören, folgt die Rechtsnatur des Abgeordneten.

Entsprechend dem Organverhältnis zwischen Parlament und Staatsvolk besteht zwischen dem einzelnen Abgeordneten und der Wählerschaft keinerlei rechtliche Bindung¹⁷⁾, die Wahl schafft jedoch ein Rechtsverhältnis zwischen dem Abgeordneten und dem Staat, das verglichen werden kann mit dem zwischen dem Staat und seinen Beamten¹⁸⁾, wobei allerdings der Staat, der dem Abgeordneten gegenübertritt, nicht in Gestalt der Exekutive auftritt, sondern in der der Legislative, d. h. die Rechtspflichten, die dem Abgeordneten durch die Annahme seiner Wahl erwachsen, bestehen gegenüber dem Parlament, das im Falle der Nichterfüllung dieser Pflichten — z. B. Nichterscheinen bei den Sitzungen, Störung der Sitzungen, Wohnsitznahme außerhalb der Bundesrepublik und damit verbundene Aufgabe der legislativen Arbeit überhaupt (Fall Schmidt-Wittmack) u. a. — zu entsprechenden Sanktionen greift, von Abzügen an den Diäten und Ausschuß von einer oder mehreren Plenardebatten bis zur Aberkennung des Mandates.

Es muß jedoch erkannt werden, daß das Rechtsverhältnis zwischen dem Abgeordneten und dem Staat Funktion und Stellung des Abgeordneten in keiner Weise erschöpfend regelt, da sich diese im politischen Bereich als Konsequenz der tatsächlichen machtpolitischen Verhältnisse ergeben.

Über die rechtlichen Bindungen zwischen dem Abgeordneten und Fraktion und Partei an späterer Stelle.

XI. KAPITEL

Die Funktion der Parteien in der staatlichen Willensbildung

Nicht nur, weil die Parteien bei der Aufstellung der Kandidaten die entscheidende Rolle spielen und weil Partei und Fraktion einander wechselseitig beeinflussen, bedarf es einer Darstellung der Partei in der Willensbildung — ihr Anteil ist viel elementarer und unmittelbarer. Die Willensbildung innerhalb eines vom einzelnen nicht mehr überschaubaren Personenkreises ist ohne organisatorische Zwischenglieder unmöglich¹⁾. Das vereinzelte, keinem politischen Kollektiv zugehörige Individuum ist politisch heimatlos und handlungsunfähig²⁾. Da, wie an früherer Stelle dargestellt, die beruflichen und sozialen Gruppen und Verbände und die Kirchen an der politischen Willensbildung aus den genannten Gründen nicht unmittelbar beteiligt werden dürfen, weil sie ausschließlich dem Zwecke der Vertretung von Sonderinteressen dienen, bleiben allein die Parteien, die die Millionen von Wählern zu aktionsfähigen Gruppen zusammenschweißen können³⁾, die unter einer politischen Konzeption eines einheitlichen und damit wirksamen Einflusses auf die Willensbildung fähig sind⁴⁾.

Eine Formierung der öffentlichen Meinung ist bei der augenblicklichen Schwäche der gesellschaftlichen Ordnung ohne die Parteien schwer denkbar, und wenn nicht die Parteien über die Aufstellung der Kandidaten bestimmten und für sie in gewisser Hinsicht die Verantwortung übernehmen, dann würden sich um die Wählerstimmen Kandidaten bewerben, die nicht die mindeste Gewähr dafür böten, daß sie eine einheitliche politische Konzeption besitzen und in der Folgezeit verfolgen werden⁵⁾.

Wenn sich auch die liberale Demokratie, die sich den Schutz der freien und im Urteil selbständigen Einzelpersönlichkeit so angelegen sein ließ, lange gegen die Einsicht gewehrt hat, daß es der Parteien bedarf, um die Willensbildung überhaupt erst zu ermöglichen⁶⁾, und Heinrich Triepel noch im Jahre 1928, Georg Jellinek folgend, der Meinung war, in der staatlichen Ordnung habe der Begriff der Partei als solcher keine Stellung⁷⁾, so hat sich heute doch die Erkenntnis durchgesetzt, daß es den Parteien aufgegeben ist, an der Bildung „eines überindividuellen, überparteilichen, am Gemeinwohl des Ganzen orientierten Gesamtwillens“ mitzuwirken⁸⁾.

Dementsprechend treibt auch das Bonner Grundgesetz kein Versteckspiel mehr mit den Parteien und räumt ihnen ausdrücklich im Art. 21 ein, an der politischen Willensbildung mitzuwirken, mag auch offen bleiben, ob die Bestimmung mehr will, als nur den tatsächlichen Zustand zu legalisieren^{9) 10)}.

Solange das Parlament nur einen Meinungsstreit führte über politische und weltanschauliche Fragen, formierte sich die Öffentlichkeit unter dem Gesichtspunkt der wenigen möglichen Antworten auf diese Fragen. Und solange die gesellschaftliche Ordnung intakt war, solange die politischen Interessen der einzelnen Schichten sich deckten mit liberalen, demokratischen, sozialistischen, klerikal-konfessionellen Programmen, weil sich diese Interessen nämlich nicht auf den jeweiligen Anteil am Sozialprodukt bezogen, sondern auf die Gestaltungsprinzipien des Staates überhaupt, die der Verfügungsmacht des Parlaments zudem noch entzogen war —, solange gab es auch ohne Parteien eine durchgehende gesellschaftliche und sich in der öffentlichen Meinung widerspiegelnde Struktur, die jedermann erkannte und ihm seinen Platz zuwies.

Spätestens nach 1918, zu einer Zeit also, in der die Parteien eine fast sprunghafte Ausdehnung ihrer Macht erfuhren, gab es nicht mehr die festgefügtten gesellschaftlichen Schichten, und was noch vorhanden war an geistigem Zusammenhalt, zerbrach im Kampf um die individuelle Existenz, um die materiellen Interessen des einzelnen.

Eine Orientierung nach den alten, von Besitz, Bildung und Standeszugehörigkeit geprägten Strukturen wurde zusehends unsicherer, ein Prozeß der Differenzierung und Atomisierung ergriff die gesellschaftliche Ordnung.

Allein die Parteien waren imstande, diesem Prozeß entgegenzuwirken, denn sie waren notwendig darauf angewiesen, die Vielzahl der Individualitäten und Interessen zu geschlossenen Blöcken zusammenzufügen, wollten

sie Einheitlichkeit und damit Schlagkraft gewinnen. Und allein die Parteien konnten dem Staat, der in destruierende Gruppeninteressen und Gruppenwillen zu zerbrechen drohte und nicht mehr in der Lage war, einen am Gemeinwohl orientierten Gesamtwillen hervorzubringen, wieder zu einer kontinuierlichen und langfristig geplanten Politik verhelfen¹¹⁾.

Begreiflicherweise dauerte es seine Zeit, bis die Parteien ihre eigentliche Aufgabe erkannten und die Gefahr für sie selbst begriffen, die darin lag, daß sie — sich zu Anwälten der Vielzahl von Interessengruppen machend — der gesellschaftlichen Atomisierung nicht entgegenwirkten und daher von ihr selbst ergriffen wurden. Wenn teilweise über vierzig Parteien im Weimarer Reichstag vertreten waren, so mußte sich das Parlament — als Werkzeug der Konzentration der Vielzahl von Willen gedacht — als seiner Aufgabe ungeeignet erweisen. Nicht wenige Gesamtkonzeptionen standen einander gegenüber, sondern eine planlose Fülle von Einzelwillen und -wünschen. Das Bemühen der großen Parteien zerbrach daran, das ganze Staatsvolk zu wenigen großen Blöcken zusammenzufassen, die koalitions- und handlungsfähig gewesen wären. So begann die unselige Entwicklung des Weimarer Staates, gestützt durch die Verhältniswahl, jeder Interessentenschaft im Parlament Sitz und Stimme zu verschaffen.

Die Vielzahl der Parteien und Fraktionen und ihre teils eindeutige Ausrichtung an den Interessen ihrer Wahlgefolgschaften nahmen dem Parlament die integrierende Kraft.

Es ist daher zu fordern, daß sich die Parteien am Gemeinwohl legitimieren müssen¹²⁾, wengleich nicht zu übersehen ist, daß die Parteien von ihren Bindungen an außerparlamentarische Interessen nicht zu lösen sind¹³⁾. Nicht die effektive und gar nicht kontrollierbare Ausrichtung der Partei am Gemeinwohl ist entscheidend — sie zu fordern wäre illusionär —, sondern die Rechtfertigung des Programms und der Politik vor der Gesamtheit¹⁴⁾.

Angesichts dessen, daß die heutige geringe Zahl von Parteien ihre Identifizierung mit einer oder wenigen außerparlamentarischen Gruppen von selbst verbietet, ist diese Legitimierung am Gemeinwohl für die Parteien fast zu einer Notwendigkeit geworden. So ist zu beobachten, daß die Parteien selbst die Tendenz verfolgen, die Bevölkerung in ihrer ganzen Breite zu umfassen, die alten klassenkämpferischen Parolen in der Wahlpropaganda peinlichst zu vermeiden¹⁵⁾ und damit der Intention nach zur „Volkspartei“ zu werden¹⁶⁾. Es kommt hinzu, daß jede Partei von Politikern geprägt wird, die sich nicht um deswillen zusammengeschlossen haben, weil sie die gleiche Konzeption befürworteten, sondern weil sie glauben, im Konkurrenzkampf um Macht und Einfluß gerade in dieser Partei eine Chance zu haben¹⁷⁾. Anders wäre es nicht zu erklären, daß es Parteien gibt, die ein fast identisches Programm aufstellen, ohne sich um deswillen zu vereinigen¹⁸⁾.

Wenn dem so ist, wenn die Politiker aller Parteien darin überein-

stimmen, daß sie mehr aus taktischen Rücksichten als aus Gründen der Übereinstimmung ihrer politischen Konzeption sich koalieren, dann bedarf es nur der Erkenntnis, daß die Legitimierung am Gemeinwohl der Weg ist, um in allen Wählerschichten Wahlgefolgschaften zu finden, um sie zu eben dieser Legitimierung zu veranlassen. Es darf die These gewagt werden, daß die Politiker, die ihrem Wesen entsprechend auf die Herrschaft über den staatlichen Apparat hinielen, und deren politisches Ethos durch die Verantwortung vor dem ganzen Volke bestimmt wird, die Legitimierung am Gemeinwohl als ihnen adäquat empfinden. Die Widerstände dagegen haben ihren Grund nicht im Politiker selbst, sondern in dem Druck und dem Einfluß außerparlamentarischer Verbände und der vermeintlichen Notwendigkeit, sich dem nicht widersetzen zu können.

Doch nicht nur das Ethos des verantwortungsvollen Politikers und reine Zweckmäßigkeit erfordern die Legitimierung am Gemeinwohl. Da die Parteien heute im Besitze des staatlichen Herrschaftsapparates sind, muß ihnen naturgemäß daran gelegen sein, diesen Apparat nicht durch Maßnahmen zu destruieren, die das Wohl der Allgemeinheit aus dem Auge lassen. Denn die Blickrichtung der Parteien ist heute eine andere als zur Zeit der konstitutionellen Monarchie, ja, auch Weimars. Die Parteien sind nicht mehr die Instrumente der Politiker im Kampfe gegen den Staat um Anteil an Macht und Einfluß, sie fühlen sich weithin mit dem Staat identisch. Ihr Wesen ist nicht mehr die Diskussion, seit sie wirtschaftliche und soziale Machtgruppen darstellen¹⁹⁾.

An der Identität von Partei und Staat mag immer zu zweifeln sein — auch in den Ein-Parteien-Staaten wie dem Dritten Reich und den Volksdemokratien weiß die „Staatspartei“ immer nur einen Teil der Bevölkerung hinter sich —, auf das Streben der Parteien aber, sich mit dem Staate zu identifizieren, kann nicht verzichtet werden, soll nicht die Parteiendemokratie zur Diktatur der Parteien entarten (Volksdemokratien)²⁰⁾.

Parteiendemokratie — verstanden als *M i t w i r k u n g* der Parteien am parlamentarischen Repräsentativsystem — kennzeichnet auch die Situation in der Bundesrepublik. Wie das Fehlen des imperativen Mandates zwischen Partei und Abgeordnetem und des Mandatsentzuges seitens der Partei beweisen²¹⁾, ist die Macht der Parteien nicht ausschließlich. Die Parteien wirken mit, aber sie sind nicht allmächtig und werden von den parlamentarischen Gegebenheiten ebenso stark beeinflußt wie umgekehrt das Parlament von ihnen.

Die politische Willensbildung dagegen wird von ihnen beherrscht, „und nicht Willensbildung des Volkes gegenüber dem Staat, sondern eher des Staates gegenüber dem Volke ist ihr Auftrag. Denn sie sind aus staatsfrei und locker organisierten Gruppierungen des Volkes gegenüber einem ehemals transzendenten Staat zum wesentlichen Element des staatlichen Herrschaftsapparates selbst geworden“²²⁾.

Die Legitimierung am Gemeinwohl steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Zahl der Parteien. Vor allem die angelsächsischen Länder

zeigen, daß in einem System weniger Parteien, die stark genug sind, sich jeweils in der Macht abzulösen, und die gelernt haben, Regierungsverantwortung zu tragen, auch die in Opposition befindlichen Parteien sich für den Staat verantwortlich fühlen, sie also ihre Parteiinteressen mit den Staatsinteressen identifizieren. Eine Vielzahl von Parteien vermag sich nicht mit der staatlichen Macht zu identifizieren, da ihr Anteil an Macht und Verantwortung zu gering ist, sie auch nicht mit der staatlichen Politik als von ihnen getragen belastet werden können. Echte Verantwortung einer Partei für den Staat erwächst nur da, wo die Regierungsmaßnahmen dieser Partei zugeschrieben werden. Die Verminderung der Parteienzahl ist wie die umgekehrt proportional wachsende Legitimierung am Gemeinwohl in der Bundesrepublik wie in anderen westlichen Staaten zu beobachten.

Dagegen ließe sich allerdings einwenden, daß es ein bekanntes, massenpsychologisches Phänomen sei, daß die Wähler in konjunkturell guten Zeiten dem Trend zu wenigen Parteien unterliegen, die gemäßigten Mittelparteien bevorzugen, in Krisenzeiten dagegen zu den extremen und radikalen Parteien abwandern. Dann wäre die Konzentration auf wenige Parteien nicht ein Ausfluß der stärkeren Legitimierung der Parteien am Gemeinwohl und der wachsenden Schwierigkeit für den Wähler, eine Partei auszuwählen, die vermeintlich seine Sonderinteressen unterstützt, sondern nur ein Ausfluß der Konjunktur.

Das Beispiel jener Staaten jedoch, in denen die Herrschaft weniger Parteien traditionell gefestigt ist, zeigt, daß ein Staat auch in Krisenzeiten keine wesentliche Veränderung in Zahl und Stärke der Parteien erleben muß. Es scheint somit von der Autorität der Parteien abzuhängen, in welchem Umfang in einer Krise eine Parteizersplitterung eintritt. Und die Autorität wieder als das Vertrauen der Wähler in die Parteien und in das Parlament als Sachwalter der Nation bestimmt die Integration des Staates.

Aus dem Vorstehenden ergeben sich eine Reihe von Konsequenzen für die praktische Politik weniger, am Gemeinwohl orientierter Parteien.

Die Parteien sind gezwungen, echte Alternativen für die Führung des Staates zu entwickeln. Die Regierungspolitik als Gesamtes ist von den Parteien zu konzipieren, nicht mehr eine regellose Fülle einzelner Maßnahmen.

Das eindrucksvollste Beispiel für die Bezogenheit der Parteien auf die Staatsführung ist die Existenz des Labour-„Schattenkabinetts“. In seiner Existenz drückt sich die Bereitschaft und Fähigkeit der Opposition aus, in jedem Zeitpunkt die Regierungsverantwortung zu übernehmen und dazu ein Kabinett und ein Regierungsprogramm bereitzuhalten.

Diesem Charakter der Parteiaufgaben entsprechend hat sich das Gesicht der Wahlen geändert: die Wahlen gewinnen plebiszitären Charakter. Es geht in ihnen darum, welche Partei den politischen Konkurrenzkampf auf Grund der Anziehungskraft ihres Regierungsprogramms und der be-

absichtigten Zusammensetzung des Kabinetts gewinnt, um dann das von den Wählern gutgeheißene Regierungsprogramm — gewissermaßen als generelles Mandat — zu realisieren.

Es ist bereits darauf hingewiesen worden, daß die Programme der Parteien, auf den Zustand des Staates und seine Verbesserung gerichtet, der staatlichen Kontinuität entsprechen müssen, daß sie demgemäß einander ähnlicher werden und die Gegensätze zwischen den Parteien sich auf konkrete Gegenwartsfragen beschränken²³).

Diese Entwicklung — grundsätzliche Bejahung der Demokratie; Einigkeit über das Ziel: die *volonté générale*, und die Legitimierung an ihr; legislative Zusammenarbeit auf dieser Grundlage; Verminderung der weltanschaulichen Differenzen usw.; diese Entwicklung führte dazu, daß die Parteien aus einem ungeordneten Gegeneinander — gegenüber anderen Parteien als auch gegenüber dem Staat — zu einem Miteinander in der staatlichen Gewalt gelangt sind.

XII. KAPITEL

Der Einfluß der Parteien auf die Zusammensetzung des Parlaments

Wenn die bisherige Untersuchung der Wahl und des Parteiensystems ergab, daß die Wahl weniger Auswahl der Parlamentarier als Akklamation der Wähler gegenüber den Parteien ist, so erweist sich die immer wieder geäußerte Besorgnis, daß der Abgeordnete von seiner Partei bevormundet werde, als weithin gegenstandslos. Sind die Abgeordneten nur das Werkzeug, um die Politik der Parteien zu verwirklichen, so ist die Unterordnung der Abgeordneten unter die Partei selbstverständlich, so muß das Parteiprogramm davor geschützt werden, von den Abgeordneten mißachtet zu werden.

Im übrigen ist es auch der Sache nach unberechtigt, von einer Bevormundung des Abgeordneten durch eine Partei zu sprechen. Partei- und Fraktionsspitze, die Gremien also, die den politischen Kurs der Partei und der Fraktion bestimmen, sind weithin identisch, ja, das eigentliche Schwergewicht liegt in der Fraktion. Parteien und Fraktionen sind ihrem Wesen nach Kampforganisationen, sie bedürfen einer straffen Gliederung in Führung und Gefolgschaft. Soweit sich der einzelne Abgeordnete daran gehindert sieht, seine politischen Ziele zu verwirklichen — und die Klagen darüber werden bezeichnenderweise nicht von Parlamentariern erhoben, sondern von Nicht-Parlamentariern —, ist er es nicht durch die außerparlamentarische Institution Partei, als vielmehr durch die Fraktion, die nicht darauf verzichten kann, eine nach außen einheitliche Politik zu verfolgen.

Und gegen die fraktionellen Bindungen des einzelnen Abgeordneten

kann kein Einwand erhoben werden; die Bindungen in jeder einzelnen Frage basieren auf Mehrheitsbeschlüssen, die im Wege des Kompromisses unter allen Abgeordneten der Fraktion erzielt wurden und damit jedem einzelnen die Chance ließen, seinen Einfluß geltend zu machen. Die bereits gewürdigte parlamentarische Arbeitsteilung verlangt die Einordnung in die Fraktion und die Unterordnung unter die Fraktionspolitik, die nicht demokratischer bestimmt werden kann als durch einen Kompromiß, der zwischen allen Fraktionsmitgliedern ausgehandelt wird.

Die außerordentlich diffizile Kooperation innerhalb der Fraktion ist erst eigentlich ermöglicht worden durch eine Wandlung in der Abgeordnetenpersönlichkeit selbst, vor allem durch das Aufkommen des Berufsparlamentariers. Es war bedingt durch die Permanenz der Sitzungen¹⁾, den ständigen Aufgabenzuwachs des Parlaments und die damit wachsenden Anforderungen an das sozial-technische Verständnis des Abgeordneten²⁾, sowie durch die soziale Abhängigkeit der Abgeordneten von den Parteien³⁾⁴⁾.

Berufsparlamentarier — das bedeutet für ein Parlament, daß die Zusammensetzung des Parlaments, was die führenden Abgeordneten betrifft, über alle Legislaturperioden hinweg annähernd die gleiche bleibt, daß die im Parlament erworbenen Fähigkeiten, Kenntnisse und Einsichten dem Parlament nicht wieder verlorengehen; daß die Wahlen wohl Zäsuren in der legislativen Arbeit darstellen; diese aber doch in der neuen Periode weitergeführt werden kann; daß die komplizierte Parlamentsmaschinerie nach einer Wahl nicht mühsam wieder in Gang gebracht werden muß (schon der große Zuwachs an Abgeordneten für die CDU/CSU in der Bundestagswahl von 1953 behinderte die parlamentarische Arbeit auf Monate, da die zahlreichen neuen Abgeordneten das reibungslose Weiterlaufen der Arbeit erschwerten). Besonders erwähnt sei die interfraktionelle Solidarität, die durch die lange gegenseitige Kenntnis und Freundschaft unter Abgeordneten auch verschiedener Fraktionen sich herausbildet und die Kommissionsarbeit erleichtert.

Das Parlament hat ein kontinuierlich laufendes Staatswesen zu leiten. Daher bedarf es selbst der Kontinuität, der Tradition, der Routine und einer sachlichen, unpathetischen Gelassenheit, die nur die Erfahrung vermittelt. Neben der Berufsmäßigkeit der legislativen Tätigkeit wird diese Haltung des Parlaments weiter gefördert durch die Nivellierung der Abgeordnetenpersönlichkeiten.

Nivellierung — das klingt gemeinhin negativ, aber in bezug auf die parlamentarische Arbeit und das Niveau parlamentarischer Entscheidungen ist sie ein Positivum. Sie zeigt sich in Charakter, Herkommen und Bildung der Abgeordneten.

Charakterlich ist den Abgeordneten die Faszination vom Politischen gemeinsam, das Machtstreben, gepaart mit Verantwortungsbewußtsein, und die intellektuelle und formale Begabung (von den „back-benchers“ abgesehen). In bezug auf ihr Herkommen ist bereits im neunten Kapitel

aufgezeigt worden, daß sie in der Mehrzahl aus relativ wenigen, in der sozialen Funktion benachbarten Berufen kommen. Bildungsmäßig gehört die Mehrzahl der Abgeordneten nicht nur den Schichten an, die die höchsten Bildungsansprüche stellen, sondern vor allem die Zugehörigkeit zum Parlament und damit die unablässige Auseinandersetzung mit den die Nation betreffenden Fragen hebt die Bildung der Abgeordneten auf ein vergleichsweise hohes und gleichgeartetes Niveau. „Die Entstehung eines berufsmäßigen Führertums bringt eine beträchtliche Verschärfung der Bildungsunterschiede zwischen den Führern und den Geführten mit sich“⁵⁾. In bezug auf die charakterliche Auslese läßt sich sagen, daß parlamentarische Demokratien insofern mindestens das gleiche leisten wie monarchische und diktatorische Systeme⁶⁾.

Alles in allem: von einem Absinken des Niveaus der Abgeordneten kann nur dann gesprochen werden, wenn man die Niveaufrage nicht in der notwendigen Verbindung mit der Funktion des Abgeordneten sieht. Nicht ein wie auch immer definiertes Niveau schlechthin, sondern das relativ zu den Aufgaben des Abgeordneten gesehene Niveau ist entscheidend. Die Argumente, die zur Begründung des angeblichen Absinkens des Niveaus angeführt werden, lassen dies zumeist außer Acht und deklarieren alles als Niveauverlust, was in Wahrheit Anpassung an die neuen Aufgaben bedeutet⁷⁾.

Eine intellektuelle Begabungsminderung gegenüber den Parlamentariern des letzten Jahrhunderts mag durchaus konstatierbar sein, doch die hervorragendste intellektuelle Elite ist eine so inhomogene, individualisierte und individualistische Gruppe, daß ihr Wert in bezug auf das „teamwork“, das das Parlament zu leisten hat, nicht zu hoch veranschlagt werden darf. So fragt Hermens mit Recht zweifelnd: „Waren die zahlreichen Professoren im Reichstag der Weimarer Republik für das deutsche Volk ein Glück?“⁸⁾.

Für die Frage nach dem Einfluß der Partei auf den Abgeordneten ergibt sich aus Vorstehendem: je fester die innerparlamentarischen Bindungen sind, je größer die Übereinstimmung zwischen den Abgeordneten aller Fraktionen ist, je sicherer der Abgeordnete die legislative Arbeit bewältigt, um so mehr wird die Partei durch die Abgeordneten bestimmt statt umgekehrt. Die Fraktionen sind nicht der Arm, den die Parteien ins Parlament hineinstrecken, sondern sie sind Kopf und Hirn der Partei selbst.

Die Macht der Partei über die Abgeordneten zeigt sich an einer ganz anderen Stelle: an der Auswahl der Kandidaten.

Da zur politischen Entscheidungsgewalt kein anderer Weg führt als über das Parlament, und die Parteien darüber bestimmen, wer als Kandidat an sicherer Position aufgestellt wird, bildet sich am Beginn jeder politischen Karriere eine Symbiose zwischen dem zukünftigen Parlamentarier und einer Partei.

Da die Parteien jedoch — wie bereits dargestellt — sich weniger in ihren Zielen, als nach Herkunft und Tradition unterscheiden, bedeutet

der unumgängliche Anschluß an eine Partei nicht, daß der Abgeordnete seine politische Haltung bedingungslos opfern müßte, sofern sie nicht mit der einer Partei genau übereinstimmt.

Das aktuelle Problem der „Linientreue“, das in den Volksdemokratien täglich sichtbar wird, ist im Westen nur eine periphere Frage. Mit dem Abbau der ideologischen und konfessionellen Unterbauten der Parteien bedeutet „Linientreue“ fast nur noch Übereinstimmung in der Wahl technischer Mittel. Und auch eine Nicht-Übereinstimmung temporärer und spezieller Art bedroht nicht die politische Existenz des Abgeordneten, da sie die Zusammenarbeit im übrigen nicht beeinträchtigt. Die parlamentarische Praxis auch des Bundestages kennt eine Fülle von Beispielen dafür, daß Abgeordnete beharrlich auf ihrer von der Fraktionsmehrheit verworfenen Meinung bestehen. Entsprechend der Versachlichung und ideologischen Entschärfung der Parteigegensätze wirkt sich die Bestimmung der Kandidaten durch die Parteien nur dahin aus, daß extremistische und aus anderen Gründen den Parteien nicht brauchbar erscheinende Bewerber von der Kandidatur ausgeschlossen werden, was, da die Parteien auf echte politische Begabung im eigenen Interesse nicht verzichten können, keinen Begabungsverlust für das Parlament bedeutet.

Mit diesem Auswahlverfahren wird auch dem wohlverstandenen Interesse der Wähler entsprochen. Die Wähler selbst haben nicht die Möglichkeit, die charakterlichen und politischen Qualitäten der ihnen zumeist unbekannten Kandidaten abzuwägen, sie müssen sich darauf verlassen und tun es auch, daß die Parteien die geeignetsten Kräfte aufstellen, die sie finden können.

Im übrigen ist zu berücksichtigen, daß in dem heute üblichen Wahlakt nur eine Entscheidung getroffen werden kann, entweder Votum für eine Partei oder Votum für einen Kandidaten. Daran ändert auch nichts, daß dem Wähler in verschiedenen Wahlen mit verschiedenen Systemen von zwei und mehr abzugebenden Stimmen die Möglichkeit gegeben worden ist, sich für einen Kandidaten und eine — womöglich dem Kandidaten gegenüberstehende — Partei zu entscheiden. Die Wahlergebnisse bestätigen, daß die Wähler in der überwiegenden Mehrheit — entweder aus Unkenntnis der Kandidaten, aus Mangel an Interesse an ihnen oder infolge realer Einschätzung des Übergewichts der Partei über den einzelnen Abgeordneten — sämtliche Stimmen einer Partei und deren Kandidaten geben, von der angebotenen Möglichkeit also verhältnismäßig wenig Gebrauch machen.

Da bei dem augenblicklichen Charakter der Wahlen die plebiszitäre Entscheidung für die Parteiprogramme im Mittelpunkt steht, scheint es geboten, in gleichem Maße wie der Wähler sich damit abzufinden, daß in den Wahlen nicht mehr Abgeordnete, sondern Parteien und Parteiprogramme gewählt werden. Auch hier zeigt sich wieder die Tendenz, die Aufgaben und die Funktion, die einstmals dem einzelnen Abgeordneten zukamen, auf Kollektive zu übertragen, auf die Fraktionen und die Parteien.

Jeder Versuch, die Autonomie des Abgeordneten zu stärken, ihn zu lösen aus den Fraktions- und Parteibindungen und die Legislative damit wieder nur ganz locker koordinierten einzelnen zu übertragen wie in den Zeiten des konstitutionellen Monarchismus, wird von der Entwicklung ins Unrecht gesetzt und ist daher fruchtlos.

Da der größte Vorteil dieser Verschiebung der Wahl von der Abgeordneten- zur Parteiwahl gerade darin liegt, daß der Wille der Wählerschaft klarer und konzentrierter (der Parteienzahl entsprechend) zum Ausdruck kommt, bedeutet sie letzthin einen Gewinn an Demokratisierung der Willensbildung, zumal die Wähler immer selbstverständlicher die Notwendigkeit der Existenz der Parteien begreifen und sich mit den Parteien zu identifizieren beginnen.

XIII. KAPITEL

Der Abgeordnete in der Fraktion

Während die Geschäftsordnungen der deutschen Parlamente nur in Einzelbestimmungen erkennen lassen, daß die zum Zwecke der Arbeitsfähigkeit notwendige Einteilung des Parlaments in (ursprünglich) Abteilungen und Fraktionen schon längst nicht mehr dem Zufall und den Neigungen des einzelnen Abgeordneten unterworfen ist, sondern von der Parteizugehörigkeit diktiert wird¹⁾, hat sich in der parlamentarischen Wirklichkeit eine Übung herausgebildet, die sich wohl mit der Geschäftsordnung vereinbaren läßt, aus ihr aber nicht herausgelesen werden kann.

Auch die Geschäftsordnungen sind — wie die Verfassungen bezüglich des Abgeordneten — von einer erstaunlichen Konstanz der Normen. Auch nach den Geschäftsordnungen des alten Reichstages hatte der einzelne Abgeordnete nur in zwei Fällen die Möglichkeit, das Plenum zu zwingen, sich mit ihm zu befassen. Selbst die Bedeutung der Parteien für die Formung der parlamentarischen Arbeit ist in den Geschäftsordnungen von Weimar und Bonn kaum zu erkennen.

Der Einfluß der Parteien auf das Parlament läßt sich mit einem Wort umreißen: die Fraktionen, ursprünglich Organe des Parlaments, sind zu Organen der politischen Parteien geworden²⁾ — ohne daß allerdings die Organrolle gegenüber dem Parlament aufgegeben wäre. Die Fraktionen sind „die eigentlichen Katalysatoren für den ständigen Verbindungsprozeß zwischen den aktiven und passiven Herrschaftselementen des Staates in der politischen Willensbildung“³⁾.

Dabei ist die wechselseitige Bindung zwischen Partei und Fraktion so eng, genauer, zwischen Fraktions- und Parteiführung, daß kaum einmal eine Kluft zwischen Fraktions- und Parteipolitik sich auftut und sie als Symptom einer Krise aufgefaßt werden kann, die die Partei ergriffen hat. Wenn die Fraktion Kopf und Hirn der Partei darstellt, so bedeutet eine

Trennung zwischen Fraktion und Partei, daß beide auf die Dauer ihre Lebensfähigkeit verloren haben. Partei und Fraktion lassen sich nicht trennen.

Und wenn Michels konstatiert⁴⁾, die Geschichte der parlamentarischen Fraktionen bestehe aus einer Kette gebrochener Parteitagsbeschlüsse, so kann dies nur bedeuten, daß die Führung einer Partei von den Parteimitgliedern weitgehend unabhängig ist, und nicht, daß die Fraktionen gegenüber der Partei Selbständigkeit besäßen (sie sind ja die Partei) — welche Folgerung Michels daraus zieht. Es versteht sich dann von selbst, daß auch die Abgeordneten sich dieser engen Bindung an die Parteiführung nicht entziehen können⁵⁾. Jedoch nicht Zwang und Abhängigkeit bestimmen das Verhältnis von Abgeordneten und Fraktion, sondern die sozialpsychologische Wirklichkeit wird bestimmt durch die fraktionelle Solidarität und die Freiwilligkeit der Zugehörigkeit⁶⁾. So sehr der Abgeordnete einerseits eine funktionelle Aufgabe als Mitglied der Parteifraktion zu erfüllen hat⁷⁾ und so sehr der Abgeordnete in einem Gefolgschaftsverhältnis zur Fraktions- und Parteiführung steht⁸⁾, so wenig empfindet doch der Abgeordnete seine Fraktionszugehörigkeit als Fessel; denn die Fraktion erst gewährt ihm die Möglichkeit politischer Wirksamkeit und schafft ihm den Rahmen, innerhalb dessen seine politische Begabung sich zu entfalten vermag.

Der jahrzehnte lange Streit über den Fraktionszwang (unter dem alle Mittel zu verstehen sind, um einen Abgeordneten aus Parlament und Fraktion zu entfernen, wie die bekannten Blankoverzichte) geht an dem wahren Wesen des Fraktionszusammenhaltes vorüber. Der letzte Grund für den Zusammenhalt in der Fraktion ist der freiwillige Entschluß der Fraktionsangehörigen, im Kampf um die staatliche Macht sich zu verbünden, um damit den zahlenmäßigen Einfluß zu verstärken. Denn eine geschlossene, starke Fraktion ist die Voraussetzung dafür, einen Anteil an der Macht zu gewinnen. Ihre Einigkeit nach außen und die Gradlinigkeit ihrer Politik ist überdies die Vorbedingung zur Koalitionsfähigkeit.

Fraktionsarbeit ist sehr viel mehr freiwillige Zusammenarbeit, Kompromißbereitschaft und Bereitschaft zur Unterordnung unter die Mehrheitsbeschlüsse, als Gefolgschaftstreue gegenüber der Fraktionsführung. Je qualifizierter und je einflußreicher ein Abgeordneter ist, desto mehr wird er die Mitglieder des Fraktions-Führungsgremiums als persönliche Rivalen und sachliche Konkurrenten ansehen und sich nicht als deren Gefolgsmann betrachten. Bei den „back-benchers“ allerdings mag das Gefolgschaftsverhältnis überwiegen.

Die Fraktion ist heute der politische Verband, auf den die demokratischen Ideale des „government by discussion“ und die Herrschaft der Begabtesten und Tüchtigsten noch am ehesten Anwendung finden. Die Fraktion hat die Aufgabe, in fortlaufender Diskussion die Parteilinie zu bestimmen. In den Fraktionssitzungen werden die legislativen Maßnahmen, die parlamentarische Taktik, die Linie der Parteipropaganda beschlossen.

Je freier und umfassender die Diskussion ist, je offener die Vor- und Nachteile der eigenen wie der gegnerischen Position besprochen werden können, je vielfältiger und umfassender die Gesichtspunkte sind, je größer die Möglichkeit für jeden einzelnen Abgeordneten ist, seine politische Konzeption vorzutragen und mit ihr die Fraktion auf neue Wege zu führen, — kurzum, je umfassender und freimütiger die Fraktionsaussprachen sind, desto größer ist der Nutzen für Partei und Fraktion. Freiwilligkeit, allerdings auch freiwilliges Zurückstehen von der eigenen Meinung zugunsten der Mehrheitsmeinung, um nicht die Einheit der Fraktion zu gefährden, bestimmen die Zusammenarbeit in der Fraktion.

Auch die parlamentarische Praxis in der Bundesrepublik beweist, daß der Fraktionszwang nur eine geringfügige Bedeutung hat. Die Bindungen sind viel subtiler⁹⁾.

„Derselbe Individualismus, der ... zur Aufspaltung des Gemeinwillens in viele Parteien führt, bewirkt, daß die Abgeordnetenindividualitäten sich der Zwangsjacke der Parteidisziplin widersetzen“¹⁰⁾.

Der Fraktionszwang bezeichnet im Grunde nur ein Scheinproblem; in ein so kompliziertes Geschehen, wie es die parlamentarische Kooperation ist, an einer Stelle regulierend eingreifen zu wollen, indem man die Fraktionsdisziplin verbietet (also die Mittel, die die Fraktionsangehörigen veranlassen sollen, den Fraktionsbeschlüssen entsprechend zu stimmen), verkennt die Eigengesetzlichkeit des parlamentarischen Körpers.

Eine Fraktion vermag sich entweder wie ein natürlicher Organismus gesund und einflußreich zu erhalten — dann ist ein Eingriff von außen in ihre hierarchische Ordnung nicht zu vertreten und auch von Fraktionszwang und -disziplin vermutlich nicht viel zu spüren —, oder die Fraktion, deren natürlicher Zusammenhalt nicht mehr funktioniert, verkümmert im Fraktionszwang, dann bedarf es keiner Eingriffe, weil die Fraktion entweder zerfällt oder sich zu regenerieren vermag, an die Stelle des Zwanges wieder die Freiwilligkeit und Solidarität setzend.

Eine Fraktion wird nur dann Einfluß gewinnen und ihn behaupten können, wenn sie es versteht, die individuellen Fähigkeiten, Begabungen und Kenntnisse jedes einzelnen Fraktionsangehörigen so zu aktivieren und für die Fraktion nutzbar zu machen, daß bei der Umformung der Einzelwillen in den Gesamtwillen der Fraktion keinerlei Verluste an politischen Einsichten auftreten und bei der Auswahl der Abgeordneten, die in der Fraktionshierarchie eine führende Aufgabe zu erfüllen haben, allein die sachliche Qualifikation entscheidet. Es hieße Aufgabe und Arbeitsweise der Fraktionen verkennen, wollte man die Fraktion als eine Ordnung bestimmen, die von der Über- und Unterordnung und von militärähnlicher Disziplin bestimmt wird. Die Fraktion ist weniger herrschaftlich organisierter Verband als Arbeitsteam.

Denn wenn der einzelne Abgeordnete — wie mehrfach dargestellt — nicht mehr imstande ist, die Fülle der sozialtechnischen Maßnahmen (um nur die ausgedehnteste und komplizierteste Materie zu nennen) zu über-

sehen, noch zu beherrschen, bedarf es der Arbeitsteilung und des team-works als der Institution koordinierter Arbeitsteilung. Das Wesen des team-works besteht darin, daß jeder einzelne Mitarbeiter die Idee der Arbeit, das Ziel und das Gestaltungsprinzip in sich trägt, an ihnen schöpferisch mitarbeitet; daß jeder seine speziellen Fähigkeiten einsetzt in Unterordnung unter die leitende Idee. Das bedeutet, das team setzt sich nicht aus Spezialisten zusammen, sondern aus das Ganze überschauenden, schöpferisch mitwirkenden Gestaltern, die sich in die Ausführung und in den Vollzug der Arbeit teilen. Der einzelne Abgeordnete muß davor bewahrt werden, zum Nur-Experten und Spezialisten zu werden, der den Überblick über das Ganze nicht mehr besitzt. Spezialistentum ist mit einem Politiker schlechthin unvereinbar. „The expert should be always on tap, but never on top“ (John Dewey)¹¹⁾.

Auf das Verhaftetsein des einzelnen Abgeordneten mit der gesamten Politik und seine Übersicht über sie kann und darf nicht verzichtet werden, gerade weil angesichts der Spezialisierung der Gesetzgebung jeweils die Mehrheit einer Fraktion sich darauf verlassen muß, daß die spezielle Linie der Fraktion in einer von Sachkenntnis und Verantwortungsbewußtsein getragenen Weise von den Fraktionsexperten berücksichtigt worden ist, denen nach den allgemeinen Prinzipien fraktioneller Arbeitsteilung die Arbeit an der bestimmten Gesetzesvorlage verantwortlich zukam¹²⁾.

Sowie die Solidarität in der Fraktion als Grundlage wechselseitigen Vertrauens entfällt, löst sich die Fraktion auf in eine Vielzahl von Abgeordneten, die, unkoordiniert und nur eigenverantwortlich, die einheitliche politische Linie der Fraktion nicht mehr zu verbürgen vermögen, die die Voraussetzung dafür ist, daß die Fraktion Absprachen treffen und Koalitionen eingehen kann.

In der politischen Übereinstimmung und Koordiniertheit der Arbeit liegt das Spezifikum der Fraktion, und nicht darin, daß die Fraktion für alle Materien über Experten verfügt. So wäre die Verwirklichung des Vorschlages höchst verderblich, es den Parteien zu überlassen, zur Beratung eines Gesetzes jeweils die Vertreter namhaft zu machen, die über das größte einschlägige Fachwissen verfügen, und die Parteien nicht mehr zu zwingen, in stets gleicher Zusammensetzung im Parlament aufzutreten¹³⁾¹⁴⁾. Der geringe Gewinn an Fachwissen wäre teuer erkauft mit dem Verlust an Kontinuität der Parteipolitik, und es ist nicht einzusehen, wie bei diesem Verfahren eine Partei gegenüber ihren Wählern noch dafür garantieren können soll, daß sie tatsächlich die Politik verfolgt, die sie vor den Wahlen versprochen hat — es sei denn, die Experten werden an das Gängelband der Partei gebunden, wobei ihr Vorsprung an Fachkenntnis wieder zunichte würde.

Aber nicht nur die wachsende Fülle legislativer Aufgaben hat dazu geführt, daß das Abgeordnetenkollektiv in Gestalt der Fraktion an die Stelle des Abgeordneten getreten ist, sondern auch der Wechsel vom par-

lamentarischen Meinungskampf zur Regierungsverantwortung. Einer Partei, die sich mit der staatlichen Macht der Tendenz nach identifiziert, ob in der Koalition oder in der Opposition bleibt sich im Prinzip gleich, die der staatlichen Macht nicht mit einzelnen Forderungen entgegentritt, sondern selbst ein umfassendes Regierungsprogramm entwickelt und unter diesem Programm die Übernahme der Regierungsgewalt von den Wählern zugestanden haben möchte, einer solchen Partei ist die Geschlossenheit des Regierungsprogramms oberstes Gebot. Nur noch in Unterordnung unter dieses Programm kann und darf die Meinung des einzelnen Abgeordneten wirksam werden; denn seine Tätigkeit ist Mitarbeit an der Entwicklung des in der Durchführung begriffenen oder als Alternative aufgestellten Regierungsprogramms — und nichts weiter.

Die enge Verflochtenheit und wechselseitige Gebundenheit von Partei- und Regierungsarbeit führte zu der ständigen Konfrontierung von Parlament und Ministerialbürokratie. Es ist kein Geheimnis, daß die notwendig überlegene Sachkenntnis der Ministerialbeamten die Tendenz in sich birgt, die politischen Absichten des Parlamentes zu verfälschen, denn die letzten Geheimnisse einer funktionierenden Exekutive sind dem Abgeordneten nicht mehr zugänglich¹⁵⁾, und seinem Willen, einer politischen Idee die bestimmte gesetzgeberische Form zu geben, ist eine Grenze gesetzt.

Der einzelne Abgeordnete wäre in dieser Auseinandersetzung und in dieser fortwährenden Machtprobe zwischen Legislative und Exekutive in einer hoffnungslosen Position. Nur durch die legislative Arbeitsteilung, die es ermöglicht, daß sich einzelne Abgeordnete in ähnlicher Weise wie die Ministerialbeamten Fachwissen erwerben, ist es dem Parlament möglich, seinen Willen zu realisieren.

XIV. KAPITEL

Mandat und Mandatsverlust

Die Frage, ob das Mandat des Bundestagsabgeordneten frei oder imperativ ist, kann nicht auf Grund logischer Schlußfolgerungen aus den Begriffen „Parteienstaat“ oder „Repräsentativsystem“ entschieden werden¹⁾. Es ist Leibholz zuzugeben, daß im Grundgesetz zwei logisch einander widersprechende Formprinzipien ihren Niederschlag gefunden haben könnten, jedoch nicht derart, daß das Bekenntnis zur liberal-demokratischen repräsentativen Demokratie nur traditionale Bedeutung habe und nur als „Rückzugsgefecht“ verstanden werden dürfe²⁾, und daß mit der Anerkennung der Parteien als den gestaltenden Kräften in der politischen Willensbildung die Freiheit des Abgeordneten verloren sei.

Welches der Prinzipien Vorrang besitzt, ist nicht generell zu entscheiden, ein Kompromiß zwischen ihnen daher unumgänglich. Das besondere Spannungsverhältnis, das sich aus der Doppelstellung des Ab-

geordneten als freiem Repräsentanten des Volkes und als Funktionär seiner Partei ergibt, bleibt in der Verfassung ungelöst — Art. 21 und 38 GG³).

Problematisch ist allein die Beziehung zwischen dem Abgeordneten und der Partei. In Bezug auf die Wähler kann von einem imperativen Mandat, wenn auch in ihm die Idee der Volksvertretung am besten zum Ausdruck kommt⁴), nicht die Rede sein. Beim imperativen Mandat blieben die Wähler die rechtlichen Inhaber der von den Abgeordneten ausgeübten Gewalt, in der Wirklichkeit sind die Abgeordneten jedoch seit langem die Träger der Legislative, die sie selbständig verwalten⁵). Die Unmöglichkeit der sofortigen Beschlußfassung, die mit dem imperativen Mandat verbunden ist, sowie die bereits dargestellte Inkompetenz des Wählers mußten notgedrungen zum freien Mandat führen⁶). Das freie Mandat ist mehr durch praktische Notwendigkeiten erzwungen als Ausfluß repräsentativ-demokratischer Theorien⁷).

Art. 38 I 2 GG, der zurückgeht auf Art. 21 RV, Art. 29 der Bismarckschen Verfassung von 1871 und § 96 der Paulskirchenverfassung⁸), konstituiert das Prinzip des freien Mandates nicht nur, um die repräsentative Stellung des Parlaments zu sichern⁹), sondern vor allem als Gegengewicht gegen den Einfluß der Parteien, um dem Parlament die notwendige parlamentarische Eigenständigkeit und interfraktionelle Solidarität zu ermöglichen, in der Erkenntnis, daß es dem Staate nicht zuträglich ist, den immer drohenden Parteiabsolutismus ohne Schranken sich ausweiten zu lassen¹⁰). Mit dem freien Mandat soll diesem Parteiabsolutismus jedoch nicht die Willkür des einzelnen Abgeordneten gegenübergestellt werden — das freie Mandat so gut wie die Legitimierung der Parteien als Bildner des politischen Willens am Gemeinwohl ist letztlich Pflicht gegen Volk und Staat¹¹), Verpflichtung der Parteien wie der Abgeordneten auf die *volonté générale*. Das ist der Inhalt des Bekenntnisses sowohl zum repräsentativen Parlamentarismus als auch zum Parteienstaat.

Daß diese Verpflichtung beider problematisch ist, daß die Freiheit des Mandates gegenüber der Partei keine allzu große Chance hat¹²), daß der Abgeordnete — mit Hilfe der Partei gewählt — nicht von seiner Verantwortung gegenüber seiner Partei gelöst werden kann¹³) und, weil nicht er, sondern die Partei von den Wählern ein festumrissenes Mandat erhalten hat, das Programm seiner Partei zu realisieren hat, solange er sich zu ihr bekennt und ihrer Fraktion angehört¹⁴), kann dabei selbstverständlich nicht übersehen werden.

Über die praktische Notwendigkeit hinaus hat die Konstituierung des freien Mandates einen doppelten Sinn: sie hält dem Abgeordneten vor Augen, daß er „sich nicht als Beauftragter lokaler, beruflicher, nationaler, religiöser Bruchteile des Volkes fühlen darf“¹⁵), sondern Repräsentant des ganzen Volkes ist (was mit dem imperativen Mandat schwer vereinbar wäre)¹⁶), und daß er nur solange und soweit einer Partei dienen darf, als sie eine „echte“, d. h. am Gemeinwohl orientierte Partei ist¹⁷).

Daß die Verfassungsspannung zwischen Parteienstaat und Repräsentativsystem im Verfassungsleben besteht, hat die bisherige Untersuchung wiederholt erwiesen. So ist das Abweichen der Fraktionen von den Parteitagebschlüssen unter diesem Aspekt Ausdruck parlamentarischer Unabhängigkeit und Autorität, ist die Bildung der Fraktionspolitik im Wege des Mehrheitsbeschlusses Ausdruck eines funktionierenden und eigenständigen Parlamentarismus, in dem das Parlament nicht nur das Forum ist, auf dem die außerparlamentarischen Gewalten um staatliche Macht ringen, sondern von echter repräsentativer Kraft.

Daran vermag die enge Verflochtenheit von Parlament und Parteien nichts zu ändern, solange im Parlament die Politik bestimmt wird und in gewisser Unabhängigkeit von außerparlamentarischen Institutionen die legislativen Entscheidungen getroffen werden.

Freies Mandat als Bedingung der Repräsentation — das bedeutet Souveränität des Parlaments, nicht Bindungslosigkeit überhaupt. Im folgenden wird nun zu untersuchen sein, wie die Gebundenheit des Abgeordneten an eine Partei die Freiheit seines Mandates modifiziert. Es ist dabei davon auszugehen, daß die Wahl eine plebiszitäre Entscheidung für eine Partei ist und, da der Wähler nur höchst mittelbar und ohne seinen diesbezüglichen Willen zu erkennen geben zu können, die Abgeordneten bestimmt, mit der Wahl daher kein Auftragsverhältnis zwischen den Wählern und den Abgeordneten zustande kommt. Die Wähler müssen davon absehen, dem Abgeordneten irgendetwas vorzuschreiben¹⁸⁾, und der Abgeordnete ist den Wählern auch nicht verantwortlich¹⁹⁾.

Ein Auftragsverhältnis zwischen Wählern und Abgeordneten besteht nicht, wohl aber zwischen Wählern und Partei. Da die Parteien jedoch ihrem Mandat nicht anders entsprechen können als durch die Mitwirkung der Abgeordneten, zwischen Partei und Abgeordneten jedoch kein Auftragsverhältnis besteht (es bedürfte dazu eines konstituierenden Aktes, der weder in der Nominierung der Kandidaten noch im Beitritt des Abgeordneten zu einer Fraktion zu erblicken ist und auch mit dem freien Mandat im Widerspruch stünde²⁰⁾), ist die Bindung zwischen den Abgeordneten und den Parteien rechtlich ungeklärt.

Die Einordnung in eine Fraktion und die Mitwirkung an der Realisierung des Parteiprogramms ist ein nicht erzwingbarer, freiwilliger Akt, was die rechtliche Natur betrifft; ist politisches Gebot und Konsequenz des Parteienstaates und der plebiszitären Wahl, was die politischen Gegebenheiten betrifft. In der politischen Praxis setzen sich die Parteien gegenüber den Abgeordneten durch bzw. unterwerfen sich die Abgeordneten der Parteipolitik²¹⁾, rechtlich erzwingen können die Parteien dies jedoch nicht. Die Bindung des Abgeordneten an seine Partei ist letztlich ein machtpolitischer Kompromiß, der sowohl ein imperatives Mandat vermeidet, als auch die völlige Unabhängigkeit des Abgeordneten, die mit der Stellung und dem Auftrag der Parteien unvereinbar wäre²²⁾.

So groß der Anteil der Parteien an der Wahl der Abgeordneten auch

sein mag, so sehr die Kandidaten ohne eine Partei in eine aussichtslose Wahl gehen — aus dieser Protektorrolle können die Parteien nicht das Recht herleiten, einen Abgeordneten des Mandates für verlustig zu erklären, der die Politik der Partei nicht mehr unterstützt. Denn der einzelne Abgeordnete ist gewählt worden unter der Vorgabe der ihn aufstellenden Partei, er sei für seine Aufgabe qualifiziert. Ist er es tatsächlich, so kann ein späterer Wechsel der politischen Konzeption nur dazu führen, daß sich der Abgeordnete einer anderen Partei anschließt bzw. aus der Fraktion der alten Partei ausgeschlossen wird. Erweist er sich als nicht-qualifiziert, so ist es Sache der Partei selbst, seine Wiederwahl zu verhindern. Aus dem Übertritt in eine andere Partei läßt sich dagegen ein Mangel an Qualifikation nicht schließen, da die parlamentarische Praxis beweist, daß nur die fähigen, initiativreichen Abgeordneten diesen Wechsel vollziehen.

Die Einflußlosigkeit der Partei auf das Mandat steht auch nicht im Widerspruch zur Verpflichtung der Partei, die Politik zu verfolgen, die sie den Wählern versprochen hat. Denn wenn sich die Zusammenarbeit in der Fraktion im wesentlichen auf Freiwilligkeit stützt, ist sie nur solange fruchtbar, als die Fraktionsangehörigen sich über den zu verfolgenden Kurs einig sind. Es wäre eine größere Belastung für eine Fraktion bei der Verfolgung ihres politischen Programms, einen widerstrebenden Fraktionsangehörigen in ihren Reihen zu wissen, als ganz auf ihn zu verzichten.

Im übrigen wäre der Zwang, bei der einmal gewählten Partei bleiben zu müssen, sowohl mit dem freien Mandat als auch mit der Gewissensbindung unvereinbar; und die Gewissensbindung ist nicht so „sinnlos“, wie manche Kritiker wahrhaben wollen²³⁾, sie allein vermag keine politische Entwicklung aufzuhalten, sie ist schwächer als die Notwendigkeit, andere, greifbare Bindungen einzugehen, aber eine Funktion erfüllt sie heute wie ehemals: dem Abgeordneten seine Unabhängigkeit gegenüber vor allem außerparlamentarischen Gewalten als Ziel zu nennen, seine Eigenständigkeit zu stärken und auf ihren Grund hinzuweisen, die Verantwortung vor dem Volke. Denn nichts anderes besagt die Gewissensbindung, als daß der Wille des ewigen Volkes, der sich nirgendwo objektiv manifestiert, im Gewissen des Abgeordneten Gestalt annehmen und in dieser subjektiven Form das Handeln „gewissenhaft“ machen soll.

In diesem Geflecht ein- und wechselseitiger Bindungen (von denen die Gewissensbindung die vornehmste, aber auch die am leichtesten zu zerreißende ist), in dem die Bindung an die Fraktion und damit an die Partei eine Lebensader genannt werden kann, hat die Fraktion naturgemäß den stärksten Einfluß auf den Abgeordneten.

Fraktionszwang und -disziplin bezeichnen die Mittel, deren die Fraktion sich zur Wahrung ihres Einflusses bedient. Unter Fraktionszwang sind die Sanktionsmittel zu verstehen, „mit denen sich die Partei eines disziplinwidrigen Abgeordneten entledigt“²⁴⁾. Diese Mittel finden ihre

Grenze im Art. 38 I, S. 2, BGG. Der Begriff Fraktionsdisziplin umfaßt eine Fülle von Einwirkungsmöglichkeiten, die alle darauf gerichtet sind, den Abgeordneten wieder an die politische Linie der Fraktion heranzuführen.

Je mehr sich die Zwangsmittel unverhüllter materieller Bedrohung nähern, um so inadäquater sind sie dem Geiste eines funktionierenden Parlaments, um so seltener sind sie auch in der Praxis des Parlaments. Der Fraktionszwang spielt im Bundestag eine höchst bescheidene Rolle²⁵⁾.

Die Fraktionsdisziplin dagegen ist in gewissem Umfang unschädlich und auch unentbehrlich. Kontinuierliche Parlamentsarbeit, langfristig in Arbeit genommene Gesetzeswerke verlangen, daß die Kräfte pro und contra in feststehender Rollenverteilung mitwirken, daß nichts dem Zufall einer Abstimmung überlassen wird, in der jeder Abgeordnete auf Grund seiner augenblicklichen Laune entscheiden kann. Wenn es in den großen nationalen Fragen nur Sinn hat, die allenfalls zwei oder drei Möglichkeiten, sie zu lösen, zu formulieren, dann bedarf es auch einer Organisation im Parlament entsprechend diesen Lösungsmöglichkeiten. Es bedeutet völliges Verkennen der Aufgaben und der Arbeitsweise moderner Parlamente, wenn gefordert wird, den Abgeordneten in jeder Frage seine eigene Entscheidung treffen zu lassen, ihm jede Wahl freizugeben. Die individuellen Einsichten der einzelnen Abgeordneten sollen sich in der Fraktionssitzung zu einer von der Mehrheit getragenen Gesamtkonzeption verdichten, in der Plenardebatte können sich nur diese alternativen Konzeptionen gegenüberstehen. Die Fülle der Einzelmeinungen würde die Plenardebatte destruieren, eine einheitliche, stetige Politik von Regierungs- und Oppositionsparteien verhindern und damit die plebiszitäre Entscheidung der Wahl unmöglich machen, würde die interparteilichen und fraktionellen Absprachen und Koalitionen ausschließen —, das Ergebnis wäre eine parlamentarische Anarchie, von deren Ausmaß man sich in etwa eine Vorstellung machen kann, wenn man den Meinungsstreit im Weimarer Reichstag bei „nur“ zirka 40 Gruppen betrachtet.

Die Forderung nach völliger Freigabe der Einzelentscheidung in der Abstimmung und nach Aufhebung der Parteidisziplin ist utopisch und politisch widersinnig.

Es bedarf keines weiteren Eingehens auf die umfangreichen, diffizilen Untersuchungen, wie, in welchen Fällen und unter welchen Bedingungen die Stimmabgabe entsprechend dem Fraktionsbeschluß mit der Gewissensbindung vereinbar ist. Diese Untersuchungen lassen die zwingenden Gesetzmäßigkeiten parlamentarischer Arbeit zu sehr außer acht.

Die Notwendigkeit von Gewissensbindung und Fraktionsdisziplin ist zuvor begründet worden; sie widersprechen einander nicht, wenn die Fraktionsdisziplin von der Fraktion einer echten, am Gemeinwohl orientierten Partei ausgeübt wird, weil dann die Richtschnur des Handelns für Partei und Abgeordneten die gleiche ist: die Verantwortung vor dem Volke. Die Unterwerfung unter einen von der eigenen Meinung ab-

weichenden Fraktionsbeschuß ist dann lediglich eine machtpolitisch-taktische Notwendigkeit, die in der Regel auch eines Minimums an Pflichten-kollision entbehren wird. Denn es ist sehr wohl mit dem Gewissen vereinbar, wenn nicht sogar vom Gewissen geboten, die eigene Meinung zugunsten der Mehrheitsmeinung zurückzustellen, wenn man erkennen muß, daß nur die Mehrheitsmeinung Gewicht hat und sie zudem der eigenen Grundkonzeption entspricht. Es ist nicht leicht zu sehen, wo hier Raum ist für eine Gewissensnot. Im übrigen entzieht sich die Frage der Fraktionsdisziplin der gesetzlichen Normierung, sie bedarf ihrer auch nicht. Die Praxis der Parlamente beweist, daß sie sich in durchaus erträglichen Grenzen hält.

Neben den Fraktionszwang und die Fraktionsdisziplin tritt nun noch der Mandatsverlust. Mit der Begründung, die Abgeordneten würden nur auf Grund ihrer Parteizugehörigkeit gewählt²⁶⁾, nicht mehr als individuelle Persönlichkeiten²⁷⁾, und es läge in der Konsequenz eines zu Ende gedachten Parteienstaates²⁸⁾, wird das Mandat von verschiedenen Autoren derart an die Partei gebunden, daß bei Auflösung der Partei, bei Ausschluß aus der Partei usw. das Mandat erlöschen muß. Die Konsequenz kann nicht bestritten werden, man darf jedoch nicht übersehen, daß es auch hier gilt, einen Kompromiß zwischen freiem Mandat und Parteibindung zu finden. Die Lösung kann nur darin liegen, daß, mit einer Ausnahme, nämlich der Erklärung einer Partei für verfassungswidrig, ein Mandatsverlust nicht in Betracht kommt, auch nicht, wenn Abgeordnete die bekannten Reverse unterschrieben haben, bei Ausscheiden aus der Fraktion das Mandat niederzulegen²⁹⁾.

Gerade darin, daß sich die Gewalt der Parteien nicht darauf erstreckt, ihren Abgeordneten das Mandat nehmen zu können, liegt eine Sicherung gegen den Parteiabsolutismus; denn bei Anwendung der Fraktionsdisziplin müssen die Parteien immer befürchten, den Abgeordneten bei zu straffer Führung an eine andere Fraktion zu verlieren, weil sie sein Ausscheiden aus dem Parlament nicht erzwingen können, — eine unüberhörbare Mahnung zur Mäßigung.

Der Mandatsverlust ist ein so schwerer Eingriff in die Repräsentanz des Parlaments und eine so schwere Verletzung des freien Mandates, daß sie nur in dem oben genannten Ausnahmefall gerechtfertigt ist, dies um so mehr, als die Fraktionen mit dem Ausschluß aus der Fraktion ein wirksames Mittel in der Hand haben, sich eines Abgeordneten zu entledigen, der sich in die Fraktion nicht einfügen will. Wird jedoch eine Partei für verfassungswidrig erklärt, so müssen die Mandate der Parteiabgeordneten erlöschen, ungeachtet der Freiheit ihres Mandates³⁰⁾³¹⁾³²⁾. Wenn in einem Urteil festgestellt ist, daß die Partei nicht die Voraussetzungen für die Mitwirkung an der politischen Willensbildung erfüllt, dann muß nicht nur der Parteiapparat zerschlagen werden, um die politische Willensbildung erfolgreich von diesem Gefahrenherd zu befreien, dann müssen auch und in erster Linie die Ideen der Partei aus dem Prozeß der Willensbildung

entfernt werden, dies aber verlangt die Aberkennung der Mandate der Parteiabgeordneten³³⁾). Wenn es das Ziel des Art. 21 BGG ist, die politische Willensbildung freizuhalten von den Einflüssen bestimmter demokratiefeindlicher Parteien, und wenn diese Parteien beherrscht werden von den Abgeordneten dieser Partei, die zugleich die wichtigsten Propagandisten der Parteiideologie sind, dann ist die Aberkennung ihrer Mandate unumgänglich.

Der Versuch, dieses Ergebnis mit Art. 38 BGG zu vereinbaren, indem man sagt, die Abgeordneten einer für verfassungswidrig erklärten Partei könnten nicht die Vertreter des ganzen Volkes sein, weil sie die staatliche Grundordnung nicht bejahten, zu der sich das Volk bekannte, scheint wenig überzeugend. Es ist nicht einzusehen, warum diese Abgeordneten nicht Vertreter des ganzen Volkes sein könnten, sofern sie eine eigene Staatskonzeption zu verwirklichen suchen und nicht nur „Befehlsempfänger“ einer auswärtigen Macht sind; denn wer kann entscheiden, ob der herrschende Demokratiebegriff oder ein anderer der *volonté générale* am besten gerecht wird.

Jeder Staat hat das Recht und die Pflicht, seine staatliche Organisation zu schützen, aber es bedarf dazu nicht des (wechselseitigen) Vorwurfs gegenüber den der Verfassung feindlichen Kräften, sie hätten nicht das Wohl des Volkes, sondern eigene Interessen im Auge. Es ist mißlich und insoweit überflüssig, Richter in eigener Sache zu sein. Der Mandatsverlust bei Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei ist logisch und politisch zwingend, er ergibt sich aus der Organisation und Struktur der Willensbildung und ist eine rein technische Notwendigkeit.

Inwiefern die Wähler einer Partei durch den Mandatsverlust beschwert sind, ist eine sehr schwierige und sogleich ins Grundsätzliche reichende Frage. Die lapidare Feststellung, die Wähler seien „nicht beschwert, da das Verlangen, durch den Abgeordneten einer verfassungswidrigen Partei vertreten zu sein, selbst verfassungswidrig wäre“³⁴⁾, dürfte allzu einfach sein. Doch diese Problematik kann nicht dargestellt werden, weil sie die Grenzen dieser Untersuchung überschreitet.

XV. KAPITEL

Der Abgeordnete als Repräsentant

„Der Begriff der Repräsentation ist eine der entscheidenden Grundkategorien alles geistigen und Wertverhaltens“¹⁾, er umfaßt neben der juristischen Legitimität der parlamentarischen Willensakte die politische Autorität des Parlaments überhaupt und bedarf daher einer eingehenden Untersuchung.

Selbst wenn man die Auffassung teilt, der moderne Parteienstaat sei keine repräsentative Demokratie mehr, sondern eine Form der unmittel-

baren Demokratie, kann daraus doch nicht gefolgert werden, dieser Parteienstaat bedürfe keiner Repräsentation. Staat — das meint den Status der politischen Einheit eines Volkes²⁾. Diese politische Einheit kann infolge der Kleinheit des Volkes, fester politischer, natürlicher Grenzen und homogener Zusammensetzung des Volkes unmittelbar evident sein — der Staat als politische Einheit basiert dann auf dem Prinzip der Identität; in den modernen Staaten ist die politische Einheit jedoch nicht unmittelbar evident, sie bedarf der repräsentativen Darstellung — der Staat wird gemäß dem Prinzip der Repräsentation zur Erscheinung gebracht und versinnbildlicht (Staatssymbole³⁾).

So, wie es das Ziel ist, die politische Einheit des Volkes darzustellen, greif- und sichtbar zu machen, so wird auch nur das Volk als Ganzes, als Nation repräsentiert⁴⁾, ebenso, wie nur die Nation in den Symbolen des Staates dargestellt wird. Die Symbolisierung ist nur insofern von der Repräsentation zu unterscheiden, als erstere dinghaft gebunden ist⁵⁾. In beiden kommt eine höhere Art völkischen Seins zur Erscheinung, nämlich das politisch geeinte, durch Geschichte und Tradition geformte, über die Zeit und damit über das natürliche Dasein des lebenden Staatsvolks hinausreichende ewige Sein⁶⁾.

Sofern man eine repräsentative Körperschaft nur als Vertretungskörper des Staatsvolks ansieht, sofern man den Begriff der Repräsentation auf den Bereich juristischer Zuordnung beschränkt, bleibt die wichtigste Frage der staatlichen Ordnung ungelöst, nämlich die Integration der vereinzelt, isolierten Staatsbürger zum Staatsvolk. Auf diese Verschmelzung kann kein Staat verzichten, sie wird vor allem in der Repräsentation vollzogen und durch die Identität, die einander nicht ausschließen, vielmehr in unterschiedlicher Stärke einander ergänzen⁷⁾.

Mag auch, historisch gesehen, die repräsentative Demokratie auf dem Begriff der Volkssouveränität aufbauen, so besteht doch das Wesen der repräsentativen Demokratie in Übereinstimmung mit ihrem Namen darin, daß das Parlament als Repräsentant kraft seiner durch die Verfassung erteilten Befugnis seinen eigenen Willen ausdrückt, der juristisch dem Volke zugerechnet wird, bei dem nur eine Befugnis verblieben ist, nämlich die des Kurationsorgans der repräsentativen Körperschaft⁸⁾. Der Zusatz „repräsentativ“ kann nur bedeuten, daß die Demokratie, die der Intention nach zu einem Höchstmaß der Unmittelbarkeit strebt, durch die Einführung des Repräsentationsverhältnisses zu einer stärkeren Mittelbarkeit der Willensbildung gelangt, wobei schließlich dem Volke nur noch die Bestimmung der Willensbildner übertragen ist⁹⁾.

Zusammenfassend ergibt sich, daß das Wesen der Repräsentation darin besteht, daß der Repräsentativkörper der zu repräsentierenden personellen Einheit als von ihr unterschieden gegenübersteht, es nicht im Willen vertritt, sondern seinen eigenen Willen kraft seiner Selbständigkeit bildet. Dieser Wille wird auf Grund der Einordnung beider in die Rechtsordnung dem zu repräsentierenden Volke zugerechnet. Das Volk seinerseits

erklärt diese Zurechnung damit für legitim, daß es sich mit den Willensakten des Parlaments identifiziert.

Daraus folgt, daß die Repräsentation nicht nur eine verfassungsrechtliche Institution ist, sondern einen Seinstatbestand umschreibt, der Grundlage der staatlichen Auctoritas ist: nämlich das Sichbegreifen des Volkes im repräsentativen Parlament als existentieller Einheit. Das Repräsentationsverhältnis gewinnt hieraus seine besondere Würde, denn nichts Minderwertiges oder Niedriges — das der Repräsentation nicht fähig ist¹⁰⁾ — wird repräsentiert, sondern die historische und politische Einheit des Volkes: die Nation. Es ist deutlich, daß dieses Repräsentationsverhältnis nicht durch einen Verfassungssatz zur Realität wird, und weiter, daß in Deutschland auf Grund der kurzen und wechselvollen Geschichte des Parlaments noch nicht die Rede davon sein kann, daß die Mehrheit des Staatsvolks das Parlament als Repräsentanten der Nation empfindet und sich seiner Autorität beugt.

Darüber darf jedoch nicht verkannt werden, daß ein Parlament der vollen repräsentativen Kraft und Autorität bedarf, wenn seine Akte Integrationswirkung haben sollen. Das Staatsvolk muß sich in seiner Vielschichtigkeit in der politisch führenden „Schicht“ zusammengefaßt und dargestellt sehen, es muß auch in der „Minderheit“ das Ethos spüren, das zugleich verpflichtender Grund ist für die Opfer- und Einsatzbereitschaft seiner selbst.

Das Bedürfnis nach Repräsentation als das Bedürfnis, sich in einer Autorität geborgen zu fühlen, führt in den modernen Demokratien nur zu leicht dazu, Repräsentanten außerhalb der verfassungsrechtlichen Ordnung zu suchen, wenn die repräsentative Kraft des Parlaments zu gering ist. Schafft sich das Staatsvolk jedoch Repräsentanten in den Sozialverbänden und den Kirchen usw., dann fehlt den staatlichen Akten die Integrationswirkung, und das Staatsvolk zerfällt in die „Stände“, die nicht miteinander, sondern gegeneinander den Staat ausfüllen. (Auch der mittelalterliche Ständestaat zeichnete sich dadurch aus, daß jeder Stand seine eigenen Repräsentanten hatte und die kaiserliche Macht zu schwach war, um eine Gesamtrepräsentation zustandezubringen, die die Divergenz der Ständeinteressen hätte aufheben können.)

Die eigentlichen Repräsentanten haben dann keine selbständige, die Volksgemeinschaft verpflichtende Entscheidungsgewalt — eben, weil sie immer nur für eine Gruppe repräsentativ sind¹¹⁾ —, und die Regierung und das Parlament sind nicht mehr imstande, das Ganze, die Nation, gegenüber den Ständeinteressen zu vertreten¹²⁾. Denn die Repräsentation ist nicht davon abhängig, daß der Repräsentant die Regierungsgewalt hat¹³⁾, sondern daß er überhaupt Gewalt hat und bei den Repräsentierten echte Autorität genießt. Was nun die Repräsentation des Parlaments betrifft, so kann nicht geleugnet werden, daß nicht der einzelne Abgeordnete, sondern nur das Parlament als Gesamtheit Repräsentant ist^{14) 15)}. Das Abgeordnetenkollektiv, sofern es sich an der *volonté générale* orien-

tiert, repräsentiert die Nation; der einzelne Abgeordnete ist viel zu wenig bekannt und sein Anteil an der Macht ist nicht groß und deutlich genug, als daß er Ansehen und Autorität in der Masse der Bevölkerung genießen könnte. Er ist mit den Interessen seiner Wähler, seines Wahlbezirks, seiner Partei zu sehr verknüpft, um Repräsentant des gesamten Volkes sein zu können. So wird sich auch der oberbayerische klerikale Abgeordnete nicht als Repräsentant des großstädtischen Proletariats, der kommunistische Abgeordnete nicht als Repräsentant der Industriemagnaten empfinden¹⁶).

Wohl gibt es kollektive und einzelpersonliche Repräsentation, aber beide setzen voraus, daß der Repräsentant lebendig im Bewußtsein und der Anschauung des Staatsvolkes ruht. Dies gilt wohl für das Parlament insgesamt, aber im übrigen allenfalls für eine kleine Gruppe der führenden Parteipolitiker, mit denen sich das Staatsvolk täglich konfrontiert sieht. Die Repräsentationsbeziehung beschränkt sich daher im wesentlichen auf die Parlamente einerseits und die Parteiführer andererseits. Dies gilt nicht nur für die modernen Parlamente, sondern für die Parlamente schlechthin. Die einzelnen Abgeordneten sind noch niemals Repräsentanten des gesamten Volkes gewesen, wenn man unter Repräsentation mehr versteht als eine bloß juristische Institution, die Verpflichtungen gegenüber dem Volke zum Inhalt hat.

Die parlamentarische Repräsentation ist an die Voraussetzung der parlamentarischen Homogenität und Solidarität geknüpft. Der Reichstag zu Weimar besaß wenig echte Repräsentation, weil sich die Aktivität der Parteien mehr darauf richtete, die eigene Position im Kampf um die staatliche Macht nach taktischen Gesichtspunkten auszubauen, als die Macht, soweit sie sie besaßen, unter dem Gesichtspunkt der *volonté générale* dem Volke nutzbar zu machen.

Der Bundestag besitzt darum mehr an wirklicher Kraft zur Repräsentation, weil die wenigen noch verbliebenen und demokratiebejahenden Parteien, wie bereits dargestellt, sich mit den möglichen Regierungsalternativen identifizieren, die Parteiinteressen also in Übereinstimmung bringen mit dem Gemeinwohl (wie sie es sehen). Die Aktivität der Parteien ist gerichtet auf Überwindung des Gegners durch eine Politik, die mehr dem Gemeinwohl entspricht als die gegnerische (bzw. dem, was der Vorstellung der Wähler vom Gemeinwohl mehr zu entsprechen scheint).

Mag auch das Gemeinwohl nur Mittel zum Zweck sein, mag Schumpeter Recht haben mit der These, die eigentliche legislative Tätigkeit sei nur ein Nebenprodukt im politischen Konkurrenzkampf¹⁷), selbst dann hat diese Orientierung am Gemeinwohl doch den Vorteil, daß das Staatsvolk diesen Konkurrenzkampf ansieht als Streit um die bestmögliche Verwirklichung des Gemeinwohls. Ob es sich mit dieser Ansicht irrt oder nicht, ist für die integrierende Wirkung, die von dieser Vorstellung ausgeht, belanglos.

Im übrigen ist auch hier darauf hinzuweisen, daß das Staatsvolk zu unterscheiden vermag zwischen den Gruppeninteressen und dem Gesamt-

interesse, das sich auf dem Wege eines vernünftigen Kompromisses zwischen den Zielen der Parteien ergibt. Es sieht sich sowohl repräsentiert von der jeweils gewählten Partei als auch vom Parlament schlechthin. Statt von Repräsentation wäre es daher richtiger, von einem Repräsentationsgefüge zu sprechen, das außerordentlich komplex und steten Wandlungen unterworfen ist.

XVI. KAPITEL

Die Integrationsfunktion des Abgeordneten

Die Integration ist ein Begriff der politischen Psychologie; Integration ist der prozeßartige Vorgang der Einbeziehung des einzelnen Bürgers in den Staat¹⁾; seine seelische Umorientierung von seinen Individualinteressen auf das Gemeinwohl.

Repräsentation und Integration gehören aufs engste zusammen; wenn es das Ziel der Repräsentation ist, die politische Einheit des Volkes darzustellen, wobei oftmals erst die Darstellung die Einheit bewirkt²⁾, die Repräsentation also zur Integration führt, selbst ein Integrationsmittel ist, so bedeutet Integration nichts anderes als den psychologischen Prozeß, der bewirkt, daß die Vielheit der Staatsbürger die in den Repräsentanten dargestellte Einheit als solche erleben.

Die Integration nun kann sehr verschiedener Art sein, nach Smend ist eine persönliche, funktionelle und sachliche Integration zu unterscheiden³⁾, sowie eine mehr dynamisch-dialektische von einer mehr statischen Integration⁴⁾.

In der parlamentarischen Demokratie wird die *volonté générale* bestimmt durch den öffentlichen Konkurrenzkampf der Ideen und Interessen; die politischen Gewalten sind den stärksten Schwankungen unterworfen, Labilität kennzeichnet die Machtverhältnisse. Wenn dazu noch berücksichtigt wird, daß die heutigen parlamentarischen Demokratien infolge ihrer Größe, der Kompliziertheit des staatlichen Apparates und der Relativiertheit und beginnenden Auflösung fester Wertordnungen der festen staatlichen Fundamente und der Kontinuität entbehren, so ergibt sich, daß die Integration als Herstellung der „Herrschaft des Volkes als Einheit über das Volk als Vielheit“⁵⁾ notwendiger denn je ist und vorwiegend dynamisch-dialektischer Natur⁶⁾.

Je mehr die geistige Einheit der Nation im Bewußtsein der Bürger lebendig ist, umso weniger bedarf es der Integration — die ja das Ziel hat, diese Einheit in den Staatsbürgern lebendig zu machen — und die Repräsentation ist aus sich imstande, dem Bewußtsein völkischer Einheit in den Augen des Volkes sichtbaren Ausdruck zu verleihen.

Je schwächer dieses Bewußtsein, umso wichtiger ist die Integration, denn kein Staat kann existieren ohne diese emotionale Bindung der

Bürger an den Staat; die Einsatz- und Opferbereitschaft des einzelnen ist davon abhängig, daß er im Staat mehr sieht als einen Mechanismus: nämlich Würde, Majestät, Heiligkeit⁷⁾).

Der wachsenden Allmacht des Staates entspricht das wachsende Mißtrauen des einzelnen gegenüber dem Staat, dem Widerstand gegen die Obrigkeit⁸⁾. Wenn es nicht gelingt, diese Entwicklung, die unaufhaltsam zu sein scheint, weil der Verlust an Autonomie des einzelnen immer stärker zur Abhängigkeit gegenüber dem Staate führt, wenigstens insofern einzudämmen, daß der Bürger noch einen letzten Rest von Auctoritas im Staate zu sehen vermag; wenn es nicht gelingt, den Staat davor zu bewahren, zur bloßen Potestas zu werden, dann kann auch von seinen Vertretern und Repräsentanten keine einigende Kraft ausgehen, und der Staat versinkt in einer individuellen, materiellen Vielfalt. Integration, so war zu erkennen, ist die Notwendigkeit des modernen Staates schlechthin.

Sie bedient sich vor allem des Prinzips der Identifikation des einzelnen mit der Persönlichkeit und den Ansichten und Argumenten der politischen Führer, die nach Auffassung des einzelnen die staatliche Gesamtordnung vertreten. Die persönliche Integration dürfte von weit größerer Bedeutung sein als die funktionelle und die sachliche, die nur insofern überhaupt zu integrieren vermögen, als die Bereitschaft besteht, in ihnen einen Ausdruck der Werthhaftigkeit der Gesamtordnung zu sehen. Der staatliche Apparat, staatliche Machtmittel und Symbole verlieren alle integrierende Kraft, wie die Jahre nach 1945 bewiesen haben, wenn es an den Persönlichkeiten fehlt, die auf Grund ihrer Autorität imstande sind, diesen sächlichen Mitteln des Staates die Bestimmung einzuprägen, dem Nutzen und dem Wohle aller zu dienen. Die integrierende Kraft des Parlaments — von der des einzelnen Abgeordneten ganz zu schweigen — ist davon abhängig, inwieweit das parlamentarische Geschehen bestimmt wird von profilierten, in der Öffentlichkeit bekannten Politikern, die ihr Ansehen und ihren politischen Kredit gewissermaßen dem Parlament leihen.

Wesentlich dabei aber ist, daß diese Persönlichkeiten — zumindest in den Augen der Öffentlichkeit — über Macht und Einfluß im Parlament verfügen; denn wenn ein Abgeordneter von geistig und moralisch noch so hohem Rang keinen Einfluß im Parlament geltend zu machen vermag — sei es, weil er Außenseiter in einer Fraktion, sei es, weil er gar fraktionslos ist —, dann kann er auch in die Öffentlichkeit keine integrierende Kraft ausstrahlen; denn sein Unvermögen, widerstrebende Kräfte zu einigen, scheint von seiner Stellung im Parlament bewiesen zu werden.

In diesem Zusammenhang bedarf es des Hinweises auf die interessante Verschiebung von der Identität zur Identifikation. Die vollkommene, in der Wirklichkeit utopische Form der Demokratie beruht auf einer allseitigen Homogenität des Volkes und der Identität zwischen Führern und Geführten. Da diese Identität niemals erreicht werden kann und somit an ihre Stelle in der politischen Wirklichkeit die Repräsentation treten muß,

andererseits aber eine Demokratie nicht ganz darauf verzichten kann, daß alle Staatsgewalt — zumindest in den Augen des Volkes — in irgendeiner Form von eben diesem Volke auszugehen scheint — Prinzip der Volkssouveränität —, so wird die Repräsentation vollzogen durch die Identifikation des Volkes mit den Repräsentanten von Volk und Staatsgewalt. Diese Identifikation ist der eigentliche Motor der Integration und hebt die tatsächliche persönliche Entscheidungsfreiheit der politischen Führer insofern wieder auf, als auf Grund der Identifikation kein Unterschied besteht zwischen dem Willen der politischen Führer und dem des Staatsvolks. In der Identifikation setzt sich der einzelne mit den politischen Führern in eins, er betrachtet ihre Entscheidung als seine, er sieht in ihnen nur noch die Autorität, nicht mehr die Gewalt über ihn selbst.

Mit anderen Worten, eine umfassende Integration ändert zwar nichts daran, daß nicht mehr das Volk, sondern seine politische Führung in Wahrheit souverän ist, aber sie hebt diese Verschiebung im Bewußtsein des einzelnen auf und verschafft der Führung dadurch eine echte Legitimation und Autorität.

Eine andere Frage ist es, wieweit diese Identifikation tatsächlich verwirklicht werden kann, und in welchem Maße sie in der Bundesrepublik gegenwärtig vollzogen wird.

XVII. KAPITEL

Immunität und Indemnität

Die Immunität wird weithin als historische Reminiszenz und als unzeitgemäßes Privileg betrachtet¹⁾²⁾. Es darf auch nicht übersehen werden, daß der in der Vergangenheit oftmals allzu weitherzige Gebrauch der Immunität das Parlament viele Sympathien gekostet hat³⁾⁴⁾; nur zu oft diente die Berufung auf die Immunität dazu, einen Abgeordneten vor strafrechtlicher Verfolgung wegen Taten zu schützen, die mit der parlamentarischen Tätigkeit in keinem Zusammenhang standen. Damit trennte sich die Immunität von ihrer eigentlichen Funktion, die parlamentarische Arbeit vor Eingriffen von außen zu schützen und den Abgeordneten nicht als privilegierten Staatsbürger, sondern als Mitglied der Legislative dem Parlament zu erhalten: die Immunität wird bei einem Mißbrauch zu persönlichen Zwecken des Abgeordneten aus einem Parlamentsprivileg zu einem persönlichen Privileg des Abgeordneten⁵⁾.

Dieser gelegentliche, heute geradezu selten gewordene Mißbrauch der Immunität darf jedoch nicht dazu führen, sie kurzerhand abzuschaffen⁶⁾, selbst wenn sich erweisen sollte, daß sie sich in das Gefüge einer parlamentarischen Demokratie nur schwer einfügt.

Das Wesen der Immunität ist nur aus seiner Geschichte zu begreifen. Die Immunität diente dem Schutz des neu aufkommenden Teilmacht-

habers Parlament gegenüber tendenziösen Verfolgungen seitens der Exekutive⁷⁾, ihr Lebenselement ist die Spannung zwischen der sowohl der Form als auch der Sache nach getrennten Legislative und Exekutive⁸⁾; ihre Aufgabe war es, in dieser Spannung und gegenüber dem machtpolitischen Übergewicht der Exekutive das Parlament vor schikanöser Beeinträchtigung zu schützen — Immunität daher ein Privileg des Parlaments⁹⁾.

Nach weniger bekannten Vorläufern brachte den ersten bedeutenden Rechtsschutz für Parlamentarier die „Bill of rights“ von 1689; auf dem Kontinent folgte das Immunitätsrecht den Regelungen der französischen Verfassung von 1791. In seinem Ursprung diente das Immunitätsrecht den elementarsten Bedürfnissen der Legislative, die ständig mit der Mißgunst der Exekutive — der Krone, des Monarchen somit — zu rechnen hatte. In einer parlamentarischen Demokratie dagegen, die zwar von Spannungen zwischen Exekutive und Legislative beileibe nicht frei ist, besteht die Gefahr nicht, daß die Exekutive durch Strafverfolgung von Abgeordneten die Arbeit der Legislative behindert. Auch sind Immunität und Indemnität (unter der die allzeitige Unverfolgbarkeit des Abgeordneten wegen seiner legislativen Entscheidungen zu verstehen ist, Art 46 I BGG) nicht wesensnotwendige Elemente des Repräsentativsystems¹⁰⁾¹¹⁾. Der Abgeordnete verliert nicht dadurch seinen Repräsentativcharakter, daß er für seine Entscheidungen zur Verantwortung gezogen wird¹²⁾. Es fragt sich jedoch, ob die Indemnität — im Gegensatz zur Immunität — nicht Voraussetzung dafür ist, daß der Abgeordnete Würde und Autorität erwerben kann.

Eine politische Entscheidung kann keine Autorität in sich bergen, wenn diejenigen, die sie gefällt haben, ihretwegen verantwortlich gemacht werden können. Die Notwendigkeit und die Vereinbarkeit der Indemnität mit der gegenwärtigen Form des Parlamentarismus ist jedoch fast unbestritten und auch viel weniger problematisch als die Vereinbarkeit der Immunität mit dem repräsentativen Parlamentarismus.

Wenn auch die Immunität bloßes Accidens der Repräsentation¹³⁾ und ihr geschichtlicher Sinn verloren gegangen ist, so bleibt die traditionale Gewachsenheit und Faktizität der Immunität doch bestehen. Außerdem ist die Immunität geeignet, die parlamentarische Arbeit zu erleichtern. Da „der Abgeordnetenberuf wie kein anderer auf Kampf eingestellt, mit der Gefahr zu beleidigen außergewöhnlich stark belastet ist“¹⁴⁾, und der Abgeordnete seinem Typus nach zur Leidenschaft und Aggression tendiert, würde es die freie Entfaltung der politischen Kräfte im Parlament hemmen, wenn dem Abgeordneten lediglich der Schutz des § 193 StGB zur Seite stände. § 193 StGB ergänzt die gesellschaftlichen Konventionen, beide sind zugeschnitten auf die Gegebenheiten des gesellschaftlichen Lebens; die Situation des parlamentarischen Kampfes dagegen ist, als völlig atypisch, auf größere Freiheiten angewiesen.

Partei- und Wahlreden allerdings werden von der Immunität nicht

gedeckt, sie gehören nicht wesentlich zur legislativen Arbeit. Der Abgeordnete hält diese Reden nicht als solcher, sondern als Kandidat und freier Politiker¹⁵).

Abgesehen von der Nützlichkeit der Immunität für die parlamentarische Arbeit, ist die Immunität jedoch kaum geeignet, als Auszeichnung, als „aristokratische Dekoration“ (Deneke) zu dienen¹⁶). Die Qualifikation des Abgeordneten ist abhängig von seiner bzw. des Parlamentes Autorität. Autorität aber wird nicht gestützt auf einen Sonderrechtsstatus und auf Privilegien, sondern fließt aus dem Ansehen und dem Vertrauen, das die „Autorität“ genießt. Autorität dürfte eher trotz als auf Grund von Privilegien bestehen, wie auch die immer wiederkehrenden Angriffe der Öffentlichkeit auf mißbräuchliche Benutzung der Immunität zu beweisen scheinen.

Solange Immunität angewendet wird, hat sie Schutzcharakter, und wer des Schutzes bedürftig ist, genießt nicht das Ansehen und hat nicht die Stärke, die von der Autorität vorausgesetzt werden. Bezeichnenderweise sind es die profiliertesten, angesehensten Abgeordneten, die selbst darum nachsuchen, das Parlament möge ihre Immunität aufheben, um sie nicht einer Verantwortung (bei Verkehrsdelikten usw.) zu entziehen, die zu tragen sie sich genötigt fühlen.

Es fällt daher schwer, die Immunität als eine Auszeichnung der Abgeordneten zu verstehen, und es kann Leibholz nicht gefolgt werden, wenn er es als den „ursprünglichen, meist in Vergessenheit geratenen Sinn“ der Immunität ansieht, die Repräsentanten als Träger eines hohen Wertes und der nationalen Bildung eine besondere, sie vor den anderen Staatsbürgern auszeichnende Behandlung erfahren zu lassen¹⁷).

Die Übernahme der Immunitätsbestimmungen aus der konstitutionellen Monarchie in die Weimarer Republik — ein Zeitpunkt also, in dem die Frage hätte aufgeworfen werden müssen, ob die Immunität in Zukunft nicht ihres Sinnes entbehre — gibt insofern keine Aufschlüsse. Es war niemand da, der diese Frage aufwarf — so wurden die Machtkomplexe des alten Parlaments und der Dynastie unbedenklich addiert¹⁸).

Ein anderer Versuch der Rechtfertigung, nämlich die Immunität aus dem Bedenken zu verstehen, die Legislative als höchste Gewalt nicht der Kontrolle durch die richterliche Gewalt zu unterwerfen, ist weder historisch begründet noch aus der gegenwärtigen verfassungsrechtlichen Situation zu rechtfertigen. Zwar haben Robespierre und andere mit Entschiedenheit abgelehnt, daß die Repräsentanten der Nation von einem Gericht schuldig gesprochen werden dürften, über dem Parlament stehe nur das Volk, für jede andere Instanz müsse der Abgeordnete unangreifbar sein¹⁹), jedoch ist die Vermutung nicht unbegründet, daß diese These nur das Mißtrauen gegen die von der Exekutive, also noch vom Monarchen beherrschte Justiz verbrämte²⁰).

In der gegenwärtigen Situation werden den Gerichten ganz andere und viel schwerer wiegende Fragen zur Entscheidung vorgelegt, die unmittel-

bar in die große Politik eingreifen — das Bedenken, der einzelne Abgeordnete dürfe sich keiner Instanz unterwerfen, außer dem Volke selbst, fällt damit in sich zusammen.

Außerdem ist das Bonner Grundgesetz beherrscht von dem liberalen Gedanken der Gewalten- oder Funktionenteilung, dem es darauf ankommt, ein Gleichgewicht zwischen den drei Gewalten herzustellen, das verhindert, daß sich eine Gewalt auf Kosten einer anderen ausdehnt. Dieses Prinzip verlangt geradezu danach, daß eine Gewalt die andere begrenzt und nicht das Parlament — der radikaldemokratischen Ideologie entsprechend — die unangreifbare Spitze in einem System monistischer Gewaltenvereinigung einnimmt.

Zusammenfassend ergibt sich, daß die Aufrechterhaltung des Immunitätsrechtes gerechtfertigt zu werden scheint durch die praktische Nützlichkeit für die parlamentarische Arbeit und die Tradition der Institution Immunität selbst.

Da diese Institution jedoch seit langem umstritten ist, ist auch ihre Tradition nicht unbedenklich. Denn Tradition wirkt im Staate nur so lange integrierend, als sie im Bewußtsein des Staatsvolks Anerkennung und Autorität genießt. Das ist jedoch nicht der Fall, jeder Gebrauch der Immunität wird von der öffentlichen Meinung verurteilt, wenn er dazu führen soll, einen Abgeordneten von einer Verantwortlichkeit zu befreien, die er als Privatmann auf sich geladen hat.

Somit scheint das Immunitätsrecht nur durch eine restriktive, maßvolle Anwendung einzig und allein zum Nutzen der parlamentarischen Arbeit gerechtfertigt werden zu können. Es ist auch offenkundig, daß die Immunität selbst in den Parlamenten nicht mehr als schlechthin unantastbar gilt und vor ihr zusehends geringerer Gebrauch gemacht wird²¹⁾, und daß die Erkenntnis, daß die Immunität ausschließlich ein Privileg des Parlaments, nicht dagegen des einzelnen Abgeordneten ist, sich allgemein durchgesetzt hat²²⁾.

XVIII. KAPITEL

Zusammenfassung und Schlußbetrachtung

Der Ausgangspunkt der Untersuchung über das Parlament und den Abgeordneten in der staatlichen Willensbildung war die Erkenntnis, daß nicht Willkür, sondern genau definierbare Gesetzmäßigkeiten die immerwährenden Wandlungen des Staates bestimmen. Diese Gesetzmäßigkeiten ergreifen das staatliche Leben in seiner vollen Breite, es gibt keine staatlichen Institutionen, keine Abhängigkeiten und Beziehungen, die davon unberührt blieben.

Demgemäß sind auch die Wandlungen, die Funktion und Stellung des Parlaments und des Abgeordneten ergriffen haben, nicht das Produkt

einer individuellen Entwicklung, sondern sie sind nur ein unlösbarer Teilausschnitt aus der Gesamtentwicklung.

So wäre es etwa falsch, die Veränderungen, die sich an den Abgeordneten vollzogen haben, darauf zurückzuführen, daß die Abgeordneten sich heute aus anderen sozialen Schichten rekrutierten, daß nicht mehr freie, unabhängige Persönlichkeiten, sondern Berufspolitiker mit Eigeninteressen ins Parlament zögen, oder daß an die Stelle universal gebildeter Persönlichkeiten die Experten getreten seien — dies hieße die Kausalität umkehren. Nicht die Abgeordneten haben ihre Funktion und Stellung gewandelt, sondern gerade umgekehrt, die veränderte Funktion erforderte einen anderen Typus von Abgeordneten. Geeignete Politiker haben das „Amt“ des Abgeordneten übernommen.

So erforderte die Übernahme der Regierungsverantwortung durch das Parlament und damit die Koppelung der auf Kontinuität bedachten Exekutive an die dynamische, ewigem Wechsel unterliegende Legislative Abgeordnete, die sich nicht für wenige Jahre, und in diesen Jahren nur sporadisch und nebenberuflich, der legislativen Arbeit widmeten, sondern — sollte die Kontrolle der immer sachverständigeren, weil geschulteren Exekutive überhaupt möglich sein — für möglichst lange Zeit und ausschließlich sich der parlamentarischen Arbeit widmeten.

Der Berufspolitiker ist weniger eine Folge der Tatsache, daß es an materiell unabhängigen Abgeordneten fehlt — die Funktionäre der Parteien und Verbände bilden in wachsender Zahl materiell unabhängige Abgeordnete —, als vielmehr eine Konsequenz dessen, daß die politische Leidenschaft und das Gewicht der bedeutenden Persönlichkeiten nicht mehr eine wirksame Kontrolle der Exekutive ermöglichen, sondern langjährige, kenntnis- und erfahrungsreiche Arbeit an der Gesetzgebung.

Gerade die Klagen aus dem Parlament selbst über die technische Überlegenheit der Ministerialbürokratie scheinen zu beweisen, daß auch dieser veränderte, neue Typus des Abgeordneten sich noch in einer gefährlichen Unterlegenheit gegenüber der Exekutive befindet, daß der einzelne Abgeordnete die Diffizilität der Regierungsarbeit gar nicht mehr zu durchschauen vermag.

Die Konsequenz daraus konnte und kann nur sein: noch strengere Auswahl der Abgeordneten unter dem Gesichtspunkt fachlicher Qualifikation (wobei immer die Gefahr droht, den Politiker durch den Nur-Experten zu ersetzen); Herausbildung eines Abgeordnetenstammes in jeder Fraktion, der über jede Neuwahl hinweg der Fraktion erhalten bleiben muß; weitere Verfeinerung des Systems parlamentarischer Arbeitsteilung.

Der zweite große Komplex an Veränderungen ist gekennzeichnet durch das Fehlen einer staatstragenden Schicht, aus der sich die Führungskräfte des Staates rekrutieren könnten.

In dem Augenblick, in dem das Parlament staatliche Macht und Verantwortung übernahm, besaß es nicht einmal ein Mindestmaß an staatsmännischer Praxis. Die vielleicht erstaunlichste Leistung des Parlamentaris-

mus ist es gewesen, ein erfolgreich funktionierendes System parlamentarischer Kooptation herauszubilden — noch dazu in striktem Gegensatz zur demokratischen Ideologie; denn: nicht mehr die Wähler bestimmen aus einer Vielzahl von Kandidaten die fähigsten und den Wählern genehmsten, sondern das Parlament bzw. die Parteien; insofern nämlich, als die Reihenfolge von ihnen festgelegt wird, in der ihre Kandidaten gewählt werden müssen (durch die Landeslisten, die Einteilung der Wahlkreise nach der Wahrscheinlichkeit eines Wahlsieges, worüber in den meisten Wahlkreisen sehr präzise Aussagen möglich sind, usw.).

So ist die Wahl in der Tat zu einem Vorgang der Kooptation geworden, der Wähler kann lediglich mittelbar auf der Kandidatenliste von hinten her Abstriche machen, indem er die Gesamtstimmenzahl der Partei niedrig hält.

Dadurch ist es dem Parlament möglich, bewährte Kräfte über die Sessionen hinweg dem Parlament zu erhalten, und es bildet sich eine langfristig gleichbleibend zusammengesetzte, relativ homogene Führungsschicht, die imstande ist, die erforderlichen Kräfte für die Staatsführung zu stellen.

Im Zusammenhang mit der Regierungsverantwortlichkeit des Parlaments steht die veränderte Arbeitsweise der Fraktionen. Im Reichstag der konstitutionellen Monarchie wurde das Parlament durch Los in sieben Abteilungen eingeteilt, die von den Parteien, soweit sie bestanden, ganz unabhängig waren¹⁾.

Diese Einteilung diente dazu, eine Übersicht über die Vielzahl der Abgeordneten zu erlangen und eine vorbereitende Diskussion in diesen Abteilungen zu ermöglichen. Doch diese Einteilung war organisatorischer Art, sie änderte nichts daran, daß der einzelne Abgeordnete arbeitstechnisch sich auf sich selbst gestellt sah. Eine Arbeitsteilung im Sinne des team-works gab es nicht und brauchte es nicht zu geben: je nach ihren Interessen und ihren Kenntnissen konzentrierten sich die Abgeordneten auf die Probleme, die sie gefühlsmäßig ansprachen. Eine plan- und gleichmäßige Beherrschung des gesamten legislativen Stoffes, wie sie heute bei den Fraktionen zu beobachten ist, war schon aus diesem Grunde nicht möglich, wie auch aus dem weiteren Grunde, daß sie über die Kräfte des einzelnen Abgeordneten gegangen wären.

Die Übernahme der Regierungsverantwortung sowie die Reduzierung der Vielzahl von Parteien auf wenige große Parteien, die die Identifikation der Parteien mit dem Staat ermöglichte, fügte die Fülle der Einzelmeinungen zu wenigen großen Blöcken zusammen.

Das Parlament wurde zu einem technischen Instrument, das der immer komplizierteren Apparthaftigkeit des Staates adäquat wurde.

Daß in diesem Prozeß der Konzentration und Kollektivierung des Parlaments der Abgeordnete wenigstens in Teilbeziehungen zum Funktionär werden mußte, war unvermeidlich. Seine Mitarbeit am Gesamtwerk der Legislative, seine Unterordnung unter die Gesetzeswerke waren wichtiger

als die Erhaltung einer eigenschöpferischen Kraft, die in ihrem Übermaß die legislative Kooperation jederzeit zu sprengen droht.

Die gleiche Notwendigkeit, die an die Stelle des einzelnen Abgeordneten das fraktionelle und parlamentarische Kollektiv setzte, verwandelte auch die Funktion des einzelnen Aktivbürgers in der staatlichen Willensbildung. Wenn schon nicht einmal der einzelne Politiker, der seine ganze Kraft und sein ganzes Interesse auf die legislative Arbeit konzentriert, imstande ist, für sich allein eine Entscheidung zu treffen auf Gebieten, für die er nicht gerade Experte ist, um wieviel weniger dann der einzelne Staatsbürger, der sich nur ganz beiläufig mit politischen Problemen befaßt. Es war unumgänglich, die staatlichen Willensentscheidungen den Fraktionen als Kollektiven zu überantworten, da die Abgeordneten als einzelne sich außerstande sehen, das den Willensentscheidungen zugrunde liegende Material zu beherrschen.

Angesichts dieser zunehmenden Komplizierung des Staatsapparates war es nicht mehr als selbstverständlich, daß sich das Maß der Mittelbarkeit der Willensbildung noch verstärkte. Mit der Abschaffung von Volksbegehren und Volksentscheid (mit der erwähnten Ausnahme) und der Legalisierung der Parteien in der Willensbildung scheint sich die Tendenz der Demokratisierung — am Maßstab der Unmittelbarkeit der Willensbildung gemessen — gebrochen zu haben. Dennoch kann kaum die Rede davon sein, daß die Demokratie ihren Höhepunkt überschritten habe.

Die Tendenz der Demokratisierung zeigt sich in der Wirtschaft in dem Bemühen, den Wohlstand der Nation immer gleichmäßiger auf alle Bevölkerungsschichten zu verteilen, auch den sozial tiefsten Schichten die Eigentumsbildung zu ermöglichen (Eigenheim) und sie am Kapitaleinsatz der Wirtschaft zu beteiligen (Investment-Sparen; stärkere Stückelung der Aktien; Gewinn-Ausschüttung der Betriebe in Form von Aktien des Unternehmens usw.), die Einkommensunterschiede zu nivellieren (progressive Besteuerung der Einkommen; Erschwerung der Eigenkapitalbildung) und die Aufstiegsmöglichkeiten nur noch von der Begabung abhängig zu machen (Finanzierung des Studiums durch die Wirtschaft; Weiterbildung von Arbeitern und Technikern zu Ingenieuren auf Betriebskosten, teils sogar in betriebseigenen „Hochschulen“ — Ford in USA z. B.).

Im kulturellen Bereich zeigt sich die Tendenz der Demokratisierung in der Begabtenförderung, in der Aufhebung der Schulgelder, in der Institution der Volkshochschule usw.

Welchen Aspekt des öffentlichen Lebens man immer herausgreifen mag, die Tendenz der Nivellierung, der Egalisierung und, politisch betrachtet, der Demokratisierung ist überall zu erkennen. Nur läßt sie sich in der politischen Willensbildung nicht gleich — unmittelbar ablesen; denn hier wird sie modifiziert durch die Notwendigkeit, den Staatsapparat in einer Periode höchster Anspannung funktionsfähig zu erhalten. Infolge der politischen Bedrohung durch den Ost-West-Konflikt und der wachsenden Fülle innerstaatlicher Probleme hat sich ein Kompromiß herausgebildet

zwischen den beiden Tendenzen, die das 20. Jahrhundert in der Politik kennzeichnen: dem Totalitätsanspruch des Staates und dem Herrschaftsanspruch der Massen.

Wenn es in der Einleitung als eine der vordringlichsten Aufgaben der politischen Wissenschaft und des Verfassungsrechts bezeichnet wurde, das größtmögliche Maß an Demokratie in der gegenwärtigen Form und machtpolitischen Situation des Staates zu ermitteln, so läßt sich abschließend in bezug auf die Willensbildung feststellen, daß die Entwicklung nach 1945 in der Bundesrepublik dahin geführt zu haben scheint, daß den Wählern der größtmögliche Einfluß auf die Politik eingeräumt wurde bei gleichzeitiger Kräftigung des Parlamentes und des Staates überhaupt.

Außerlich oder formal betrachtet mag der Einfluß der Aktivbürger gegenüber der Weimarer Republik zurückgegangen sein, die veränderte Stellung des Wählers hat jedoch dazu geführt, daß sich die Parteien heute den gesamtstaatlichen Interessen unterordnen müssen und aus einem Faktor der Desintegration zu Trägern einer gefestigten staatlichen Herrschaft geworden sind.

Nach dieser Gesundung der parlamentarischen Demokratie in der Bundesrepublik ist der Weg frei für die allmähliche Eindämmung des Totalitätsanspruches des Staates.

A n m e r k u n g e n

Kapitel I

- ¹ Vgl. Scheuner, Das parl. Reg.-System in der Weimarer Zeit, S. 213, der noch weiter geht, indem er allein die politische Betrachtungsweise für instande hält, brauchbare Ergebnisse zu liefern.
- ² So auch Michels, Grundsätzliches zum Problem der Demokratie, S. 290.
- ³ Vgl. Koestler, Sonnenfinsternis, S. 105.
- ⁴ Schmitt, C., Der Hüter der Verfassung, S. 79.
- ⁵ Hermens, Demokratie oder Anarchie, S. 6.
- ⁶ Glum, Das parl. Reg.-System in Deutschland, Großbritannien und Frankreich, S. 2.
- ⁷ Schmitt, C., Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, S. 211.
- ⁸ Schmitt, C., Verfassungslehre, S. 314.
- ⁹ Thoma, Der Begriff der modernen Demokratie in seinem Verhältnis zum Staatsbegriff, S. 40.
- ¹⁰ Martini, Das Ende aller Sicherheit, S. 76.
- ¹¹ Leibholz, Parteienstaat und repräsentative Demokratie, S. 3.
- ¹² Thoma, Kapitel Staat im Hdb. d. dt. StR, Bd. 2, S. 173.
- ¹³ Michels, Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie, S. 505.

Kapitel II

- ¹ Michels, aaO., S. 502.
- ² Stauffer, Führung und Demokratie in elementaren Gruppen, S. 694.

- ³ Deneke, Das Parlament als Kollektiv, S. 507.
- ⁴ Deneke, aaO., S. 510.
- ⁵ Grunebaum, in Ztschr. f. d. ges. StW 107, S. 59.
- ⁶ Schumpeter, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, S. 462.
- ⁷ Vgl. Michels, Grundsätzliches zum Problem der Demokratie, S. 295, zur Frage des Auslesereichtums in der Demokratie.
- ⁸ Martini, aaO., S. 78.
- ⁹ Weber, W., Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, S. 26.
- ¹⁰ Schmitt, C., Der Hüter der Verfassung, S. 84.

Kapitel III

- ¹ Dönhoff, Bonner Lobbyismus.
- ² Grewe, Zum Begriff der politischen Partei, S. 80.
- ³ Dönhoff, aaO.
- ⁴ Dönhoff, aaO.
- ⁵ Dönhoff, aaO.
- ⁶ Weber, W., aaO., S. 63.

Kapitel IV

- ¹ Schneider, Entscheidungen zum Fraktionszwang, DVLB 53, S. 440.
- ² Gierke, O. Johann Althusius, S. 124.
- ³ Martini, aaO., S. 93.
- ⁴ Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie, S. 99.
- ⁵ Preuß, Reich und Länder, S. 50.
- ⁶ Preuß, aaO., S. 50.
- ⁷ Weber, W., aaO., S. 48.
- ⁸ Weber, W., aaO., S. 48.
- ⁹ Kelsen, aaO., S. 99.
- ¹⁰ Thoma, Der Begriff der modernen Demokratie in seinem Verhältnis zum Staatsbegriff, S. 42.
- ¹¹ Leibholz, Das Wesen der Repräsentation, S. 77.
- ¹² Thoma, Wesen und Erscheinungsformen der modernen Demokratie S. 1.
- ¹³ Arndt, Grundfragen des Verfassungsrechts, SJZ 46, S. 83.
- ¹⁴ Kaufmann, Zur Problematik des Volkswillens, S. 7, 8.
- ¹⁵ Kaufmann, aaO., S. 10.
- ¹⁶ Kaufmann, aaO., S. 12.
- ¹⁷ Glum, Das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Großbritannien und Frankreich, S. 7.
- ¹⁸ Deneke, Das Parlament als Kollektiv, S. 505.
- ¹⁹ Thoma, Der Begriff der modernen Demokratie in seinem Verhältnis zum Staatsbegriff, S. 62.
- ²⁰ Schumpeter, aaO., S. 399, 401.
- ²¹ Thoma, aaO., S. 62.
- ²² Leibholz, Das Wesen der Repräsentation, S. 118.
- ²³ Schmitt C., Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, S. 19.
- ²⁴ Martini, aaO., S. 93.
- ²⁵ Gerber, Freiheit und Bindung der Staatsgewalt, S. 13.
- ²⁶ Gerber, aaO., S. 14.

Kapitel V

- ¹ Gerber, E., Der staatsrechtliche Begriff der Repräsentation in Deutschland zwischen Wiener Kongreß und Märzrevolution, S. 50.
- ² Hatschek, Deutsches und preußisches Staatsrecht, S. 323.
- ³ Leibholz, aaO., S. 161, mit weiteren Nachweisen.

- ⁴ Gerber, E., aaO., S. 50.
- ⁵ Leibholz, aaO., S. 163.
- ⁶ Weber, W., aaO., S. 47.
- ⁷ Schmitt, C., Der Hüter der Verfassung, S. 87.
- ⁸ Weber, W., aaO., S. 20.
- ⁹ Schumpeter, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie; Martini, Das Ende aller Sicherheit.
- ¹⁰ Schumpeter, aaO., S. 416.
- ¹¹ Martini, aaO., S. 131 und 176.
- ¹² Martini, aaO., S. 135.
- ¹³ Michels, Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie, S. 508.
- ¹⁴ Schumpeter, aaO., S. 429.
- ¹⁵ Martini, aaO., S. 160.
- ¹⁶ Martini, aaO., S. 161.
- ¹⁷ Schumpeter, aaO., S. 420.
- ¹⁸ Martini, aaO., S. 123.

Kapitel VI

- ¹ Weber, W., aaO., S. 47.
- ² Schmitt, C., Der Hüter der Verfassung, S. 87.
- ³ Wittmayer, Demokratie und Parlamentarismus, S. 31.
- ⁴ Höpfl, Ungerecht, aber wirksam, FAZ vom 18. 5. 55.
- ⁵ Höpfl, aaO.
- ⁶ Grunebaum in Ztschr. f. d. ges. StW 107, S. 80.
- ⁷ Duverger u. a., Der Wähler, die Hauptperson in der Demokratie, S. 33.
- ⁸ Martini, aaO., S. 124.
- ⁹ Jellinek, Allg. Staatslehre, S. 619.
- ¹⁰ Michels, aaO., S. 110.
- ¹¹ Höpfl, aaO.
- ¹² Sternberger u. a., Der Wähler, die Hauptperson in der Demokratie, S. 12.
- ¹³ Höpfl, aaO.

Kapitel VII

- ¹ Martini, aaO., S. 60.

Kapitel VIII

- ¹ Schmitt, C., Verfassungslehre, S. 310.
- ² Weber, W., aaO., S. 43.
- ³ Schmitt, C., aaO., S. 318.
- ⁴ Hellpach, Krisis des deutschen Parlamentarismus, S. 8.
- ⁵ Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie, S. 27.
- ⁶ Martini, aaO., S. 73.
- ⁷ Thoma, Sinn und Gestaltung des deutschen Parlamentarismus, S. 98.
- ⁸ Scheuner, aaO., S. 228.
- ⁹ Schmitt, C., Der Hüter der Verfassung, S. 74.
- ¹⁰ Forsthooff, Die politischen Parteien im Verfassungsrecht, S. 7.
- ¹¹ Scheuner, aaO., S. 219.
- ¹² Schmitt, C., Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, S. 43.
- ¹³ Schmitt, C., aaO., S. 60.
- ¹⁴ Weber, A., Vorwort zu Hermens: Demokratie oder Anarchie, S. VI.
- ¹⁵ Weber, A., aaO., S. VI.
- ¹⁶ Hermens, Demokratie oder Anarchie, S. 6.
- ¹⁷ Hermens, aaO., S. 2, ist dagegen der Meinung, daß Repräsentation überhaupt nicht die Aufgabe der modernen Volksvertretung sei.
- ¹⁸ Weber, W., aaO., S. 43.
- ¹⁹ Radbruch, Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts, S. 287.

- ²⁰ Scheuner, aaO., S. 219.
- ²¹ Schmitt, C., Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, S. 158.

Kapitel IX

- ¹ Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie, S. 79.
- ² Scheuner, aaO., S. 220.
- ³ Leibholz, aaO., S. 168.
- ⁴ Schumpeter, aaO., S. 462.
- ⁵ Grunebaum, aaO., S. 54.
- ⁶ Vgl. Handbuch des zweiten Bundestages.
- ⁷ Hellpach, Krisis des deutschen Parlamentarismus, S. 12.

Kapitel X

- ¹ Preuß, Reich und Länder, S. 51.
- ² Jellinek, Allg. Staatslehre, S. 550.
- ³ Kelsen, Allg. Staatslehre, S. 313.
- ⁴ so Jellinek, aaO., S. 560.
- ⁵ so auch Hatschek, Deutsches und preußisches Staatsrecht, S. 6.
- ⁶ Preuß, Reich und Länder, S. 51.
- ⁷ Jellinek, Allg. Staatslehre, S. 560.
- ^{8a} Kelsen, aaO., S. 316.
- ⁹ Kelsen, aaO., S. 316.
- ¹⁰ Jellinek, Allg. Staatslehre, S. 584.
- ¹¹ Leibholz, Das Wesen der Repräsentation, S. 136.
- ¹² Jellinek, Allg. Staatslehre, S. 580.
- ¹³ Hatschek, Deutsches und preußisches Staatsrecht, S. 6.
- ¹⁴ Kelsen, Allg. Staatslehre, S. 310.
- ¹⁵ Gerber, E., aaO., S. 36.
- ¹⁶ Jellinek, aaO., S. 546.
- ¹⁷ Tatarin-Tarnheyden, Die Rechtsstellung des Abgeordneten, S. 419.
- ¹⁸ Jellinek, aaO., S. 585.

Kapitel XI

- ¹ Radbruch, Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts, S. 287.
- ² Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie, S. 20.
- ³ Leibholz, Parteienstaat und repräsentative Demokratie, S. 3.
- ⁴ Kelsen, aaO., S. 20.
- ⁵ Duverger u. a., Der Wähler, die Hauptperson in der Demokratie, S. 27.
- ⁶ SRP-Urteil, Urteil des Bundesverfassungsgerichtshofes v. 23. 10. 1952, Sonderabdruck Tübingen 1952.
- ⁷ Leibholz, aaO., S. 2.
- ⁸ Grewe, Zum Begriff der politischen Partei, S. 81.
- ⁹ Forstthoff, Die politischen Parteien im Verfassungsrecht, S. 11.
- ¹⁰ Dreher, Zum Fraktionszwang der Bundestagsabgeordneten, S. 661.
- ¹¹ Grewe, aaO., S. 81.
- ¹² Grewe, aaO., S. 79.
- ¹³ Grewe, aaO., S. 82.
- ¹⁴ Grewe, aaO., S. 79, 82.
- ¹⁵ Deneke, Das Parlament als Kollektiv, S. 521.
- ¹⁶ Leibholz, Das Wesen der Repräsentation, S. 101.
- ¹⁷ Schumpeter, aaO., S. 449.
- ¹⁸ Schumpeter, aaO., S. 449.

- ¹⁹ Schmitt, C., Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, S. 11.
- ²⁰ Leibholz, Volk und Partei im neuen deutschen Verfassungsrecht, S. 197.
- ²¹ Leibholz, Das Wesen der Repräsentation, S. 122.
- ²² Kremer, Der Abgeordnete zwischen Entscheidungsfreiheit und Parteidisziplin, S. 88.
- ²³ Weber, W., aaO., S. 22.
- ²⁴ Preuß, Reich und Länder, S. 46.

Kapitel XII

- ¹ Kremer, aaO., S. 47.
- ² Koellreutter, Die staatspolitischen Anschauungen M. Webers und O. Spenglers, S. 486.
- ³ Kremer, aaO., S. 46.
- ⁴ Schumpeter, aaO., S. 453.
- ⁵ Michels, Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie, S. 101.
- ⁶ Deneke, Das Parlament als Kollektiv, S. 516.
- ⁷ Nilson, Wahlsoziologische Probleme des Nationalsozialismus, S. 281.
- ⁸ Weber, A., Vorwort zu Hermens: Demokratie oder Anarchie, S. XVIII.

Kapitel XIII

- ¹ Vgl. § 10, Abs. I, der Geschäftsordnung des Bundestages vom 6. 12. 1951: „Die Bildung einer Fraktion durch Mitglieder des Bundestages, die nicht Mitglied ein und derselben Partei sind, kann nur mit Zustimmung des Bundestages erfolgen.“
- ² Deneke, Das Parlament als Kollektiv, S. 524.
- ³ Deneke, aaO., S. 524.
- ⁴ Michels, aaO., S. 178.
- ⁵ Deneke, aaO., S. 519.
- ⁶ Deneke, aaO., S. 517.
- ⁷ Kremer, aaO., S. 50.
- ⁸ Schumpeter, aaO., S. 440.
- ⁹ Deneke, aaO., S. 520.
- ¹⁰ Forsthoff, Die politischen Parteien im Verfassungsrecht, S. 37.
- ¹¹ Grunebaum, aaO., S. 52, Anm. 1.
- ¹² Deneke, aaO., S. 525.
- ¹³ Kelsen, Das Problem des Parlamentarismus, S. 17.
- ¹⁴ Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie, S. 44.
- ¹⁵ Scheuner, aaO., S. 224.

Kapitel XIV

- ¹ Radbruch, Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts, S. 292.
- ² Leibholz, Parteienstaat und repräsentative Demokratie, S. 7.
- ³ SRP-Urteil, aaO., S. 76.
- ⁴ Seidler, Über den Gegensatz des imperativen und freien Mandates, S. 125.
- ⁵ Seidler, aaO., S. 126.
- ⁶ Seidler, aaO., S. 124.
- ⁷ Preuß, Reich und Länder, S. 261.
- ⁸ Dreher, Zum Fraktionszwang des Bundestagsabgeordneten, S. 661.
- ⁹ Forsthoff, aaO., S. 10.
- ¹⁰ Adler, Freies oder imperatives Mandat, S. 139.
- ¹¹ Schneider, aaO., S. 439.
- ¹² Dreher, Zum Fraktionszwang der Bundestagsabgeordneten, S. 663.
- ¹³ Dreher, aaO., S. 663.

- ¹⁴ Dreher, aaO., S. 661.
- ¹⁵ Radbruch, aaO., S. 293.
- ¹⁶ Leibholz, Das Wesen der Repräsentation, S. 73.
- ¹⁷ Radbruch, aaO., S. 293.
- ¹⁸ Schumpeter, aaO., S. 468.
- ¹⁹ Grewe, Fraktionszwang und geheime Abstimmung, S. 469.
- ²⁰ Leibholz, Parteienstaat und repräsentative Demokratie, S. 6.
- ²¹ Leibholz, aaO., S. 3.
- ²² Dreher, aaO., S. 662.
- ²³ so Martini, aaO., S. 72.
- ²⁴ Forsthoff, Die politischen Parteien im Verfassungsrecht, S. 21.
- ²⁵ Deneke, Das Parlament als Kollektiv, S. 520.
- ²⁶ Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie, S. 42.
- ²⁷ Radbruch, aaO., S. 290.
- ²⁸ Leibholz, aaO., S. 3.
- ²⁹ Adler, aaO., S. 142.
- ³⁰ entgegengesetzter Meinung Leibholz, Parteienstaat und repräsentative Demokratie, S. 6.
- ³¹ a. M. Leibholz, aaO., S. 95.
- ³² a. M. Tatarin-Tarnheyden, Die Rechtsstellung des Abgeordneten, S. 420.
- ³³ SRP-Urteil, aaO., S. 77.
- ³⁴ SRP-Urteil, aaO., S. 78.

Kapitel XV

- ¹ Kaufmann, Zur Problematik des Volkswillens, S. 10.
- ² Schmitt, C., Verfassungslehre, S. 204.
- ³ Schmitt, C., aaO., S. 204.
- ⁴ Schmitt, C., aaO., S. 213.
- ⁵ Leibholz, Das Wesen der Repräsentation, S. 35.
- ⁶ Schmitt, C., aaO., S. 210.
- ⁷ Schmitt, C., aaO., S. 205.
- ⁸ Kelsen, Allg. Staatslehre, S. 315.
- ⁹ Kelsen, aaO., S. 313.
- ¹⁰ Schmitt, C., aaO., S. 209.
- ¹¹ Leibholz, Das Wesen der Repräsentation, S. 62.
- ¹² Leibholz, aaO., S. 79.
- ¹³ Leibholz, aaO., S. 80.
- ¹⁴ Steiniger, Das Blocksysteem, S. 18.
- ¹⁵ a. M. Gerber, E., aaO., S. 48.
- ¹⁶ Steiniger, aaO., S. 35.
- ¹⁷ Schumpeter, aaO., S. 443.

Kapitel XVI

- ¹ Steiniger, aaO., S. 17.
- ² Schmitt, C., aaO., S. 207.
- ³ Henrich, Die Verfassung als Rechtsinhaltsbegriff, S. 181.
- ⁴ Smend, Die politische Gewalt im Verfassungsstaat, S. 22.
- ⁵ Leibholz, Das Wesen der Repräsentation, S. 57.
- ⁶ Smend, aaO., S. 22.
- ⁷ Gerber, Freiheit und Bindung der Staatsgewalt, S. 22.
- ⁸ Gerber, aaO., S. 17.

Kapitel XVII

- ¹ Bockelmann, Die Unverfolgbarkeit der Abgeordneten nach deutschem Immunitätsrecht, S. 12.

- ² Deneke, Das Parlament als Kollektiv, S. 509.
- ³ Kelsen, Das Problem des Parlamentarismus, S. 15.
- ⁴ Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie, S. 42.
- ⁵ Bockelmann, aaO., S. 12.
- ⁶ so Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie, S. 41.
- ⁷ Bockelmann, aaO., S. 10.
- ⁸ Bockelmann, aaO., S. 11.
- ⁹ Hatschek, Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches, S. 571.
- ¹⁰ Kelsen, aaO., S. 40.
- ¹¹ Leibholz, Das Wesen der Repräsentation, S. 91.
- ¹² Leibholz, aaO., S. 91.
- ¹³ Leibholz, aaO., S. 171.
- ¹⁴ Breuling, Immunität und Republik, S. 17.
- ¹⁵ Radbruch, aaO., S. 292.
- ¹⁶ Deneke, Das Parlament als Kollektiv, S. 517.
- ¹⁷ Leibholz, aaO., S. 169.
- ¹⁸ Breuling, aaO., S. 14, 15.
- ¹⁹ Bockelmann, aaO., S. 13.
- ²⁰ Bockelmann, aaO., S. 14.
- ²¹ Bockelmann, aaO., S. 22.
- ²² Hatschek, Deutsches und preußisches Staatsrecht, S. 453.
- ²³ Hatschek, Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches, S. 571.

Kapitel XVIII

- ¹ Geschäftsordnung für den Deutschen Reichstag, Berlin 1874, § 24.

Literaturverzeichnis

- Adlei, Franz, Freies oder imperatives Mandat? Zeitschrift für Politik, 18, S. 137 ff., 1928.
- Arndt, A., Grundfragen des Verfassungsrechts, SJZ 46, S. 81.
- Bockelmann, P., Die Unverfolgbarkeit der Abgeordneten nach deutschem Immunitätsrecht, Göttingen 1951.
- Bühler, Demokratie und Herrschaft der Parteibürokratien, SJZ 46, S. 200.
- Breuling, Immunität und Republik, Stuttgart 1927.
- Bratfisch, K., Über den Einfluß des Fraktionswechsels auf das Abgeordnetenmandat, Dissertation, Jena 1929.
- Deneke, Das Parlament als Kollektiv, Zeitschrift für die Staatswissenschaften, 109, S. 503, 1953.
- Dönhoff, Gräfin, Maria, Bonner Lobbyismus, in „Die Zeit“ vom 17. 11. 1955.
- Dreher, E., Zum Fraktionszwang der Bundestagsabgeordneten, NJW 50, S. 661.
- Das parlamentarische System des Bonner Grundgesetzes im Vergleich zur Reichsverfassung, NJW 50, S. 130.
- Duverger, Maurice, Der Wähler, die Hauptperson in der Demokratie, 1947.
- Erdmann, P. A., Die Parlamentsprivilegien der deutschen Reichs- und Landtagsabgeordneten, Dissertation, Erlangen 1926.
- ForsthoFF, Die politischen Parteien im Verfassungsrecht, 1950.
- Gerber, E., Der staats-theoretische Begriff der Repräsentation in Deutschland zwischen Wiener Kongreß und Märzrevolution, Dissersation, Bonn 1929.
- Gerber, H., Freiheit und Bindung der Staatsgewalt, Tübingen 1932.
- Gierke, O., Johann Althusius, 4. Auflage 1929, Breslau 1902.
- Glum, F., Das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Großbritannien und Frankreich, München 1950.
- Greve, W., Zum Begriff der politischen Partei, Festgabe für Erich Kaufmann, „Um Recht und Gerechtigkeit“, Stuttgart 1950.

- Fraktionszwang und geheime Abstimmung, Archiv für öffentliches Recht, NF 36, S. 468, 1949.
- Grunebaum, L. H., Kritik an „Demokratie und Führerschaft“, Zeitschrift für die gesamten Staatswissenschaften, 107, 1951, S. 36.
- Guillaume, E., Wahlrecht und parlamentarische Wirklichkeit, DÖV 53, S. 690.
- Hatschek, J., Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches, 1915.
- Deutsches und preußisches Staatsrecht, Berlin 1922.
- Hellpach, W., Krisis des deutschen Parlamentarismus, 1927.
- Henrich, W., Die Verfassung als Rechtsinhaltsbegriff, in „Gesellschaft, Staat und Recht“, 1931.
- Hermens, F. A., Wahlrecht und demokratische Staatsstruktur, DÖV 53, S. 133.
- Demokratie oder Anarchie, Frankfurt 1951.
- Hippel, E. v., Vom Wesen der Demokratie, 1947.
- Höpfel, H., Ungerecht, aber wirksam, in „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ vom 18. 8. 1955.
- Jacoby, Henry, Hobbes und Tocqueville, Zeitschrift StW 1953, S. 718.
- Jahrreiß, H., Demokratie, in Festschrift für Richard Thoma, 1950.
- Jellinek, W., Wahlrecht und parlamentarische Wirklichkeit, SJZ 46, S. 11.
- Allgemeine Staatslehre, 1922.
- Jerusalem, F. W., Grundzüge der Soziologie, Berlin 1930.
- Soziologie des Rechts, Jena 1925.
- Jungheim, B., Die Geschäftsordnung für den Reichstag, Berlin 1916.
- Kelsen, H., Vom Wesen und Wert der Demokratie, 1929.
- Allgemeine Staatslehre, 1925.
- Das Problem des Parlamentarismus, 1925.
- Der Staat als Integration, Wien 1930.
- Koellreutter, O., Die politischen Parteien im modernen Staate, 1926.
- Der Deutsche Staat als Bundesstaat und Parteienstaat, Tübingen 1927.
- Die staatspolitischen Anschauungen M. Webers und O. Spenglers, Zeitschrift für Politik, 14, S. 481, 1924.
- Koestler, Arthur, Sonnenfinsternis, Bürgers Taschenbücher Nr. 5, Berlin o. J.
- Kremer, Der Abgeordnete zwischen Entscheidungsfreiheit und Parteidisziplin, München 1953.
- Küster, Zum Fraktionszwang, Archiv für öffentliches Recht, NF 36, S. 399, 1949.
- Leibholz, Das Wesen der Repräsentation, Berlin 1929.
- Parteienstaat und repräsentative Demokratie, DVBl 51, S. 1.
- Volk und Partei im neuen deutschen Verfassungsrecht, DVBl 50, S. 194.
- Loewenstein, K., Über die parlamentarische Parteidisziplin im Ausland, in „Die politischen Parteien im Verfassungsrecht“, 1950.
- Volk und Parlament, München 1922.
- Lohmann, K., Parlamentarismus und Publizistik, in „Tympos“ für W. Ahlmann, Berlin 1951.
- Martini, W., Das Ende aller Sicherheit, Stuttgart 1954.
- Maurach, Sowjetische Demokratie, 1951.
- Michels, R., Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie, 1925.
- Grundsätzliches zum Problem der Demokratie, Zeitschrift für Politik 17, 1927, S. 289.
- Morstein-Marx, Rechtswirklichkeit und freies Mandat, Archiv für öffentliches Recht, NF 11, S. 430, 1926.
- Nawiasky, Die Zukunft der politischen Parteien, München 1928.
- Nake, E., Das rechtliche Verhältnis des Volkes zu seiner Vertretung, Dissertation, Göttingen 1895/96.
- Nilson, Sten S., Wahlsoziologische Probleme des Nationalsozialismus, Zeitschrift für deutsche Staatswissenschaften, 1954, S. 279.
- Parlamentsalbum des Kladderadatsch, Berlin 1928.

- Pistorius, v., Über den Einfluß des Fraktionswechsels auf das Abgeordnetenmandat nach dem württembergischen Staatsrecht, Archiv für öffentliches Recht, NF 11, S. 418, 1926.
- Plagemann, R., Die staatsrechtliche Stellung des Abgeordneten nach der Reichsverfassung, Dissertation, Halle 1924.
- Preuß, H., Reich und Länder, Berlin 1928.
- Radbruch, Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts, in Hdb. des deutschen Staatsrechts I.
- Reichstagshandbuch, V. Wahlperiode, Berlin 1930.
- Reichstag, Geschäftsordnung für den deutschen, Berlin 1874.
- Sänger, F., Handbuch des deutschen Bundestages, 1954, Stuttgart.
- Seidler, G., Über den Gegensatz des imperativen und freien Mandates, Grünhuts Zeitschrift, Bd. 24, 1897, S. 123.
- Smend, R., Die politische Gewalt im Verfassungsstaat, in „Festgabe für Wilhelm Kahl“, Tübingen 1923.
- SRP, Urteil des Bundesverfassungsgerichtshofes zur Frage der Verfassungswidrigkeit der, Sonderdruck Tübingen 1952.
- Scheuner, U., Das parlamentarische Regierungssystem in der Weimarer Zeit, Archiv des öffentlichen Rechts, 13. Bd., NF, 1927, S. 209.
- Schmitt, C., Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, München 1926.
- Verfassungslehre, 1928.
- Der Gegensatz von Parlamentarismus und moderner Massendemokratie, Zeitschrift Hochland, 1925/26, S. 257.
- Der Hüter der Verfassung, Tübingen 1931.
- Schneider, Entscheidungen zum Fraktionszwang, DVBl 53, S. 437.
- Schmidt, R., Das Führerproblem in der modernen Demokratie, Berlin 1931.
- Schumpeter, J. A., Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, deutsche Übersetzung, Bern/München 1950.
- Stauffer, E., Führung und Demokratie in elementaren Gruppen, Zeitschrift für deutsche Staatswissenschaften, 1954, S. 693.
- Steiniger, Das Blocksystem, ein Beitrag zur demokratischen Verfassungslehre, 1949.
- Sternberger, D., u. a., Der Wähler, die Hauptperson in der Demokratie, 1947.
- Stier-Somlo in Hdb. des deutschen Staatsrechts, Bd. 1, 1930.
- Tatarin-Tarnheyden, Die Rechtsstellung des Abgeordneten, in Hdb. des deutschen Staatsrechts, 1930, Bd. 1.
- Kopffzahl-Demokratie, in Zeitschrift für Politik 15, S. 97, 1925.
- Tecklenburg, A., Wahlrecht und Staatswillensbildung als besonderer Wissenschaftszweig, Zeitschrift für Politik 17, S. 577, 1927.
- Thoma, R., Der Begriff der modernen Demokratie in seinem Verhältnis zum Staatsbegriff, in „Hauptprobleme der Soziologie, Erinnerungsgabe für Max Weber“.
- Das Reich als Demokratie, in Hdb. des deutschen Staatsrechts, Bd. 1, 1930.
- Sinn und Gestaltung des deutschen Parlamentarismus, in Recht und Staat im neuen Deutschland, Bd. 1.
- Zur Ideologie des Parlamentarismus und der Diktatur, Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, Bd. 53, S. 214.
- Wesen und Erscheinungsformen der modernen Demokratie, 1948, in Wandersleben: „Recht, Staat, Wirtschaft“. 1949.
- Tönnies, F., Demokratie und Parlamentarismus, in Schmollers Jahrbuch, Bd. 51, 1927, S. 173.
- Weber, A., Ideen zur Staats- und Kultursoziologie, 1927.
- Vorwort zu Hermens: Demokratie oder Anarchie, Frankfurt 1951.
- Weber, W., Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, 1950.
- Werner, Die verfassungsrechtliche Stellung und innere Ordnung der Parteien, DVBl 50, S. 641.
- Wittmayer, L., Demokratie und Parlamentarismus, Breslau 1928.

INHALTSVERZEICHNIS

Kapitel	Seite
I. <i>Einleitung</i>	3
Demokratie und Parlamentarismus ³ — Methodik der Arbeit ³ — Abriß der staatlichen Entwicklung seit 1800 ⁴ — Parlament und konstitutionelle Monarchie ⁴ — Liberalismus und Demokratis- mus ⁵ — Aufkommen der Massen ⁶ — Ziel der Untersuchung ⁶ .	
II. <i>Spezielle Führungsprobleme in der heutigen Demokratie</i> . . .	7
Führertum und Volkssouveränität ⁷ — Staat als Herrschaftsord- nung ⁷ — Gesellschaft und totaler Staat ⁷ — Fehlen einer staats- tragenden Schicht ⁷ — Abgeordnetenkollektiv, Homogenität des Parlaments ⁸ — Parlament einst und jetzt ⁹ — Parlamentarische Kooptation ⁹ — Parlament und Verbände ¹⁰ — Funktion des Par- laments ¹¹ — Parteien und Verbände ¹¹ .	
III. <i>Die Verbände in der staatlichen Willensordnung</i>	13
Die Gruppen und der Gemeinwille ¹³ — Vielzahl der Verbände ¹³ — Allseitige Konkurrenz unter den Verbänden ¹⁴ — Funktion der Verbände in der Willensbildung ¹⁴ — Vergleich mit dem mittel- alterlichen Ständestaat ¹⁵ .	
IV. <i>Volkswille und Volkssouveränität</i>	15
Begriff des Volkes ¹⁵ — seine Doppeldeutigkeit ¹⁶ — Definition ¹⁶ — Volkssouveränität ¹⁷ — der einzelne, Massen und Eliten ¹⁸ — volonté générale ¹⁸ — Das Kollektiv-Unbewußte ¹⁸ — Retrospek- tivität des Urteils des Staatsvolks ¹⁹ — Staat als Auctoritas ¹⁹ — Ständeegoismus und Gemeinwohl ²⁰ — Verbände und Parteien in der Willensbildung ²⁰ — Einfluß des Wählers auf die Willensbil- dung ²² — die Landtagswahlen als Symptom ²² .	
V. <i>Wesen und Funktion der Wahl</i>	23
Auswahl der Repräsentanten ²³ — Beleihung der Parteien mit staat- licher Macht ²³ — Kompetenz des Wählers ²⁴ — Kollektives Handeln ²⁵ — Konzentration auf wenige Parteien ²⁶ — Wahl als desintegrierender Akt ²⁸ — Angleichung der Parteien aneinander ²⁸ .	
VI. <i>Der Charakter der Wahlen in der Bundesrepublik nach 1945</i> . .	28
Der Kandidat heute ²⁹ — Parteizugehörigkeit ²⁹ — Einfluß der Persönlichkeit des Kandidaten ²⁹ — Parteiführer ³⁰ — Wahlsysteme und ihr Einfluß ³¹ .	
VII. <i>Der Sozialstaat und seine Konsequenzen</i>	33
Hypertrophie von Staat und Apparat ³³ — Aufgabe des Par- laments ³³ — funktionsgerechter Abgeordnetentypus ³⁴ — Macht- zuwachs des Parlaments ³⁵ — Die Verbände in der Gewalten- teilung ³⁶ — Die Verbände und der Abgeordnete ³⁶ .	

VIII. <i>Der Parlamentarismus in der parteienstaatlichen Massendemokratie</i>	37
Bürgerliches und parteienstaatliches Parlament ³⁷ — government by discussion ³⁸ — Essentialia des Parlaments ³⁸ — Parlament und Parteiung ⁴⁰ — Legislative und Exekutive, staatliche Kontinuität ⁴¹ .	
IX. <i>Das Parlament als Führerauslese</i>	42
Fehlen der staatstragenden Schicht ⁴³ — Öffentlichkeit des Konkurrenzkampfes um Führungspositionen ⁴³ — Zusammensetzung des Parlaments ⁴⁴ — Anteil der sozialen und Berufsgruppen ⁴⁵ — Funktionäre als Parlamentarier ⁴⁶ .	
X. <i>Die rechtliche Natur des Parlaments</i>	47
Der Staat und seine Organe ⁴⁸ — Parlament nicht Willensorgan des Staatsvolks ⁴⁸ — Repräsentativcharakter des Parlaments ⁴⁹ — Keine Bindung zwischen Abgeordnetem und Wähler ⁵⁰ .	
XI. <i>Die Funktion der Parteien in der staatlichen Willensbildung</i>	50
Formung der öffentlichen Meinung durch die Parteien ⁵¹ — Liberalismus und Parteien ⁵¹ — Atomisierung der Gesellschaft ⁵¹ — Aufgabe der Parteien ⁵² — Identifizierung mit dem Staat, Legitimierung am Gemeinwohl ⁵² — Parteien beherrschen die Willensbildung ⁵³ — Parteienzahl und Regierungsalternativen ⁵⁴ .	
XII. <i>Der Einfluß der Parteien auf die Zusammensetzung des Parlaments</i>	55
Parteibindung der Abgeordneten ⁵⁵ — Kooperation im Parlament ⁵⁶ — Berufsparlamentarier ⁵⁶ — Niveau der Abgeordneten ⁵⁷ — Auswahl der Kandidaten durch die Parteien ⁵⁷ — Desinteresse des Wählers an den Kandidaten ⁵⁸ .	
XIII. <i>Der Abgeordnete in der Fraktion</i>	59
Fraktionen als Organe der Parteien ⁵⁹ — Freiwilligkeit statt Zwang in der Fraktion ⁶⁰ — Der Fraktionszwang ⁶⁰ — Team-work in der Fraktion ⁶⁰ — Abgeordnete und Spezialistentum ⁶² — Hilflosigkeit des vereinzelt Abgeordneten ⁶² .	
XIV. <i>Mandat und Mandatsverlust</i>	63
Freies oder imperatives Mandat ⁶³ — Parteienstaat und Repräsentativsystem ⁶⁴ — Modifizierung des freien Mandates durch den Parteeinfluß ⁶⁵ — Fraktionszwang und -disziplin ⁶⁶ — Gewissensbindung ⁶⁶ — Mandatsverlust nur bei Verfassungswidrigkeit der Partei ⁶⁸ — Freies Mandat als Schranke gegen Parteiallmacht ⁶⁸ .	
XV. <i>Der Abgeordnete als Repräsentant</i>	69
Begriff und Aufgabe der Repräsentation ⁶⁹ — Politische Autorität als Vorbedingung ⁷⁰ — Repräsentanten außerhalb der verfassungsrechtlichen Ordnung ⁷¹ — Kollektive und einzelpersonliche Repräsentation ⁷² — Parlamentarische Homogenität und Solidarität ⁷² . — Immunität und Gewaltentrennung ⁷⁷ — Tradition der Immunität ⁷⁸ — Immunität, Privileg nicht des Abgeordneten, sondern des Parlaments ⁷⁸ .	

XVI. <i>Die Integrationsfunktion des Abgeordneten</i>	73
Begriffsbestimmung ⁷³ — Repräsentation und Integration ⁷³ — Leviathan Staat ⁷⁴ — Integration und Macht ⁷⁴ — Identität und Identifikation ⁷⁴ .	
XVII. <i>Immunität und Indemnität</i>	75
Kritik an der Immunität ⁷⁵ — Wesen und Geschichte der Immuni- tät ⁷⁶ — Spannung zwischen Legislative und Exekutive ⁷⁶ — Im- munität und Repräsentativsystem ⁷⁷ — Nutzen der Immunität für Privilegien und Autorität ⁷⁷ — Schutzcharakter der Immunität ⁷⁷ die parlamentarische Arbeit ⁷⁷ — Immunität als Auszeichnung ⁷⁷ —	
XVIII. <i>Zusammenfassung und Schlußbetrachtung</i>	78
Wandlung der Funktion des Abgeordneten Teil der Gesamtentwick- lung ⁷⁸ — Aufgabenzuwachs des Parlaments ⁷⁹ — Der Berufs- politiker ⁷⁹ — Die Ministerialbürokratie ⁷⁹ — Die parlamentarische Kooptation ⁷⁹ — Nicht mehr der Wähler bestimmt die Abgeord- neten ⁸⁰ — Veränderte Arbeitsweise der Fraktionen ⁸⁰ — Ersetzung des Abgeordneten durch das Abgeordnetenkollektiv — Inkompetenz des Wählers ⁸⁰ — Abbau der Unmittelbarkeit der Willensbildung ⁸¹ — Tendenz der Demokratisierung ungebrochen ⁸¹ — Nivellierung und Egalisierung in der Wirtschaft ⁸¹ .	
Anmerkungen	82
Literaturverzeichnis	88
Inhaltsverzeichnis	91
Lebenslauf	95

Lebenslauf

Am 21. November 1929 wurde ich in Wilhelmshaven als Sohn des Studienrats Dr. rer. nat. Hermann Wellmann und seiner Ehefrau Anna, geb. Brunhöber, geboren. In meinem elften Lebensjahr übersiedelten wir nach Lüneburg, da wir in einem Luftangriff im Januar 1941 unsere Wohnung verloren hatten.

Nach vierjährigem Grundschulbesuch und zwei Jahren Oberrealschule in Wilhelmshaven und Lüneburg gehörte ich von 1942 bis zum Kriegsende der Adolf-Hitler-Schule an; danach besuchte ich wie zuvor das Johanneum zu Lüneburg und bestand am 5. März 1949 das Abitur.

Wegen der damaligen Überfüllung der Hochschulen konnte ich mein Studium erst mit dem Sommersemester 1950 an der Hamburger Universität beginnen.

Nach fünf Semestern juristischen Studiums an der Universität Hamburg und weiteren vier Semestern an der Universität Erlangen bestand ich am 13. Dezember 1954 in Erlangen die erste juristische Staatsprüfung.

Am 4. November 1955 wurde ich zum Referendar ernannt und in den juristischen Vorbereitungsdienst im Oberlandesgerichtsbezirk Celle übernommen.

